Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

4 ottobre 2024*
[Testo rettificato con ordinanze del 19 dicembre 2024 e del 12 marzo 2025]

Indice

I. Contesto normativo . . . 15
A. Diritto internazionale . . . 15
B. Diritto dell'Unione . . . 16
1. Normativa concernente la durata dell'orario di lavoro . . . 16
a) Regolamento (CE) n. 561/2006 . . . 16
b) Regolamento (UE) n. 165/2014 . . . 18
c) Regolamento 2020/1054 . . . 20
2. Normativa concernente il requisito di stabilimento nonché i trasporti di cabotaggio e i trasporti combinati . . . 27
a) Direttiva 92/106/CEE . . . 27
b) Regolamento n. 1071/2009 . . . 28
c) Regolamento (CE) n. 1072/2009 . . . 29
d) Regolamento 2020/1055 . . . 33
3. Normativa concernente il distacco dei lavoratori . . . 37
a) Direttiva 96/71/CE . . . 37
b) Direttiva 2014/67/UE . . . 39
c) Direttiva 2018/957 . . . 39
d) Direttiva 2020/1057 . . . 39

* Lingue processuali: il bulgaro, il greco, l'inglese, il lituano, l'ungherese, il polacco e il rumeno.

4. Accordo interistituzionale . . . 44

II. Fatti . . . 46

III. Conclusioni delle parti e procedimento dinanzi alla Corte . . . 47

A. Causa C-541/20 . . . 47

B. Causa C-542/20 . . . 48

C. Causa C-543/20 . . . 48

D. Causa C-544/20 . . . 49

E. Causa C-545/20 . . . 49

F. Causa C-546/20 . . . 50

G. Causa C-547/20 . . . 50

H. Causa C-548/20 . . . 51

I. Causa C-549/20 . . . 51

J. Causa C-550/20 . . . 52

K. Causa C-551/20 . . . 52

L. Causa C-552/20 . . . 53

M. Causa C-553/20 . . . 53

N. Causa C-554/20 . . . 54

O. Causa C-555/20 . . . 54

P. Sulla riunione delle cause da C-541/20 a C-555/20 . . . 55

IV. Sui ricorsi . . . 55

A. Sul regolamento 2020/1054 . . . 55

1. Panoramica dei motivi di ricorso . . . 56

2. Sull'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054 . . . 57

a) Sulla ricevibilità . . . 58

1) Argomenti delle parti . . . 58

2) Giudizio della Corte . . . 59

b) Nel merito . . . 60

1) Sulla violazione del principio della certezza del diritto 60

i) Argomenti delle parti 60

ii) Giudizio della Corte 63

2) Sulla violazione del principio di proporzionalità 70

i) Argomenti delle parti 70

ii) Giudizio della Corte 73

– Sul compimento da parte del legislatore dell'Unione di un esame della proporzionalità dell'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054 73

– Sulla proporzionalità dell'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054 76

3) Sulla violazione dei principi della parità di trattamento e di non discriminazione 86

i) Argomenti delle parti 86

ii) Giudizio della Corte 88

4) Sulla violazione delle libertà fondamentali garantite dal Trattato FUE 93

i) Argomenti delle parti 93

ii) Giudizio della Corte 95

5) Sulla violazione dell'articolo 91, paragrafo 2, e dell'articolo 94 TFUE 100

i) Argomenti delle parti 100

ii) Giudizio della Corte 102

6) Sulla violazione delle norme del diritto dell'Unione in materia di tutela dell'ambiente 105

i) Argomenti delle parti 105

ii) Giudizio della Corte 108

3. Sull'articolo 1, punto 6, lettera c), del regolamento 2020/1054 111

a) Sulla violazione del principio di proporzionalità 111

1) Argomenti delle parti 111

2) Giudizio della Corte 115

i) Sul compimento da parte del legislatore dell'Unione di un esame della proporzionalità dell'articolo 1, punto 6, lettera c), del regolamento 2020/1054 . . . 115

ii) Sulla proporzionalità dell'articolo 1, punto 6, lettera c), del regolamento 2020/1054 . . . 117

– Sull'idoneità dell'articolo 1, punto 6, lettera c), del regolamento 2020/1054 a realizzare l'obiettivo perseguito . . . 118

– Sulla necessità dell'articolo 1, punto 6, lettera c), del regolamento 2020/1054 . . . 124

– Sulla proporzionalità dell'articolo 1, punto 6, lettera c), del regolamento 2020/1054 . . . 126

b) Sulla violazione dei principi della parità di trattamento e di non discriminazione . . 128

1) Argomenti delle parti . . . 128

2) Giudizio della Corte . . . 129

c) Sulla violazione delle disposizioni del Trattato FUE relative alla libera prestazione di servizi . . . 132

1) Argomenti delle parti . . . 132

2) Giudizio della Corte . . . 133

d) Sulla violazione dell'articolo 91, paragrafo 2, e dell'articolo 94 TFUE . . . 134

1) Argomenti delle parti . . . 134

2) Giudizio della Corte . . . 134

4. Sull'articolo 2, punto 2, del regolamento 2020/1054 . . . 135

a) Osservazioni preliminari . . . 136

b) Sull'esistenza di un errore manifesto di valutazione e sulla violazione del principio di proporzionalità . . . 136

1) Argomenti delle parti . . . 136

2) Giudizio della Corte . . . 137

c) Sulla violazione dei principi della certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento . . . 139

1) Argomenti delle parti . . . 139

2) Giudizio della Corte . . . 140

d) Sulla violazione dell'articolo 151, secondo comma, TFUE 143

1) Argomenti delle parti 143

2) Giudizio della Corte 143

5. Sull'articolo 3 del regolamento 2020/1054 144

a) Argomenti delle parti 144

b) Giudizio della Corte 146

6. Conclusione relativa al regolamento 2020/1054 149

B. Sul regolamento 2020/1055 149

1. Panoramica dei motivi di ricorso 150

2. Sull'articolo 1, punto 3, del regolamento 2020/1055, nella parte in cui inserisce il paragrafo 1, lettera b), nell'articolo 5 del regolamento n. 1071/2009 152

a) Sulla violazione del principio di proporzionalità 154

1) Sul compimento da parte del legislatore dell'Unione di un esame della proporzionalità dell'articolo 1, punto 3, del regolamento 2020/1055, nella parte in cui inserisce il paragrafo 1, lettera b), nell'articolo 5 del regolamento n. 1071/2009 154

i) Argomenti delle parti 154

ii) Giudizio della Corte 158

2) Sulla proporzionalità dell'articolo 1, punto 3, del regolamento 2020/1055, nella parte in cui inserisce il paragrafo 1, lettera b), nell'articolo 5 del regolamento n. 1071/2009 162

b) Sugli altri motivi diretti contro l'articolo 1, punto 3, del regolamento 2020/1055, nella parte in cui inserisce il paragrafo 1, lettera b), nell'articolo 5 del regolamento n. 1071/2009 162

3. Sull'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055 162

a) Sulla violazione del principio di proporzionalità 163

1) Sul compimento da parte del legislatore dell'Unione di un esame della proporzionalità dell'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055 . 164

i) Argomenti delle parti 164

ii) Giudizio della Corte 164

2) Sulla proporzionalità dell'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055 166

i) Argomenti delle parti 166

ii) Giudizio della Corte 171

– Sull'idoneità dell'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1054 a realizzare l'obiettivo perseguito 172

– Sulla necessità dell'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055 173

– Sulla proporzionalità dell'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055 175

b) Sulla violazione dei principi della parità di trattamento e di non discriminazione . . 181

1) Argomenti delle parti 181

2) Giudizio della Corte 183

c) Sulla violazione dell'articolo 91, paragrafo 1, TFUE 186

1) Argomenti delle parti 186

2) Giudizio della Corte 187

d) Sulla violazione dell'articolo 90 TFUE, in combinato disposto con l'articolo 3, paragrafo 3, TUE, dell'articolo 91, paragrafo 2, e dell'articolo 94 TFUE 189

1) Argomenti delle parti 189

2) Giudizio della Corte 193

e) Sulla violazione delle libertà fondamentali garantite dal Trattato FUE 196

1) Argomenti delle parti 196

2) Giudizio della Corte 198

f) Sulla violazione delle norme del diritto dell'Unione e degli impegni dell'Unione in materia di tutela dell'ambiente 201

1) Argomenti delle parti 201

2) Giudizio della Corte 205

4. Sull'articolo 1, punto 3, del regolamento 2020/1055, nella parte in cui inserisce il paragrafo 1, lettera g), nell'articolo 5 del regolamento n. 1071/2009 209

a) Sulla violazione del principio della certezza del diritto 210

1) Argomenti delle parti 210

2) Giudizio della Corte 211

b) Sulla violazione del principio di proporzionalità 212

1) Argomenti delle parti 212

2) Giudizio della Corte 213

c) Sulla violazione dell'articolo 11 TFUE e dell'articolo 37 della Carta 215

1) Argomenti delle parti 215

2) Giudizio della Corte 215

5. Sull'articolo 2, punto 5, lettera b), del regolamento 2020/1055 216

a) Sulla violazione del principio di proporzionalità 216

1) Argomenti delle parti 216

2) Giudizio della Corte 217

b) Sulla violazione dell'articolo 91, paragrafo 2, e dell'articolo 94 TFUE 220

1) Argomenti delle parti 220

2) Giudizio della Corte 221

c) Sulla violazione dell'articolo 11 TFUE e dell'articolo 37 della Carta 222

1) Argomenti delle parti 222

2) Giudizio della Corte 223

6. Conclusione relativa al regolamento 2020/1055 223

C. Sulla direttiva 2020/1057 224

1. Panoramica dei motivi di ricorso 224

2. Sulla normativa dell'Unione applicabile al distacco dei conducenti nel settore del trasporto su strada 225

3. Sull'articolo 1 della direttiva 2020/1057 228

a) Sulla violazione dell'articolo 1, paragrafo 3, lettera a), della direttiva 96/71 229

1) Argomenti delle parti 229

2) Giudizio della Corte 230

b) Sulla violazione dei principi della parità di trattamento e di non discriminazione . . 232

1) Argomenti delle parti 232

2) Giudizio della Corte 234

i) Considerazioni preliminari 234

ii) Sulla sussistenza degli asseriti trattamenti discriminatori 235

– Sull'asserito trattamento discriminatorio delle operazioni di trasporto cross-trade rispetto alle operazioni di trasporto bilaterale 236

– Sull'asserito trattamento discriminatorio delle operazioni di trasporto combinato rispetto alle operazioni di trasporto bilaterale 240

c) Sulla violazione del principio di proporzionalità 242

1) Sul compimento da parte del legislatore dell'Unione di un esame della proporzionalità dell'articolo 1, paragrafi da 3 a 7, della direttiva 2020/1057 . . . 242

i) Argomenti delle parti 242

ii) Giudizio della Corte 244

2) Sulla proporzionalità dell'articolo 1, paragrafi da 3 a 7, della direttiva 2020/1057 249

i) Argomenti delle parti 249

ii) Giudizio della Corte 253

– Sull'idoneità dell'articolo 1, paragrafi da 3 a 7, della direttiva 2020/1057 a realizzare l'obiettivo perseguito 253

– Sulla necessità dell'articolo 1, paragrafi da 3 a 7, della direttiva 2020/1057 259

– Sulla proporzionalità dell'articolo 1, paragrafi da 3 a 7, della direttiva 2020/1057 260

d) Sulla violazione dell'articolo 91, paragrafo 1, TFUE 264

1) Argomenti delle parti 264

2) Giudizio della Corte 264

e) Sulla violazione dell'articolo 90 TFUE, in combinato disposto con l'articolo 3, paragrafo 3, TUE, dell'articolo 91, paragrafo 2, e dell'articolo 94 TFUE 265

1) Argomenti delle parti 265

2) Giudizio della Corte 267

f) Sulla violazione della libera circolazione delle merci e della libera prestazione di servizi 269

1) Argomenti delle parti 269

2) Giudizio della Corte 270

i) Sulla libera circolazione delle merci 270

ii) Sulla libera prestazione dei servizi 271

g) Sulla violazione dell'articolo 11 TFUE e dell'articolo 37 della Carta 273

1) Argomenti delle parti 273

2) Giudizio della Corte 274

4. Sull'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva 2020/1057 278

a) Argomenti delle parti 278

b) Giudizio della Corte 279

5. Conclusione relativa alla direttiva 2020/1057 282

D. Conclusione generale sui ricorsi 283

V. Sulle spese 283

«Ricorso di annullamento – Primo pacchetto di misure sulla mobilità ("Pacchetto mobilità") – Regolamento (UE) 2020/1054 – Periodi di guida massimi giornalieri e settimanali – Interruzioni minime e periodi di riposo giornalieri e settimanali – Organizzazione dell'attività dei conducenti in modo tale che questi ultimi possano ritornare ogni tre o quattro settimane, a seconda dei casi, al loro luogo di residenza o alla sede di attività del datore di lavoro per iniziare o effettuare il loro periodo di riposo settimanale regolare o compensativo – Divieto di riposo settimanale regolare o compensativo a bordo del veicolo – Termine per l'installazione dei tachigrafi intelligenti di seconda generazione (V2) – Data di entrata in vigore – Regolamento (UE) 2020/1055 – Condizioni relative al requisito di stabilimento – Obbligo relativo al ritorno dei veicoli alla sede di attività nello Stato membro di stabilimento – Obbligo relativo al numero di veicoli e di conducenti che hanno normalmente come base la sede di attività nello Stato membro di stabilimento – Cabotaggio – Periodo di attesa di quattro giorni per il cabotaggio – Deroga relativa al cabotaggio nel quadro di operazioni di trasporto combinato – Direttiva (UE) 2020/1057 – Norme specifiche sul distacco dei conducenti nel settore del trasporto su strada – Termine di recepimento – Mercato interno – Regime specifico applicabile alla libera prestazione dei servizi di trasporto – Politica comune dei trasporti – Articoli 91 e 94 TFUE – Libertà fondamentali – Principio di proporzionalità – Valutazione d'impatto – Principi della parità di trattamento e di non discriminazione – Principi della certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento – Tutela dell'ambiente – Articolo 11 TFUE – Consultazione del Comitato economico e sociale europeo e del Comitato europeo delle regioni»

Nelle cause riunite da C-541/20 a C-555/20,

[Come rettificato con ordinanza del 19 dicembre 2024] aventi ad oggetto ricorsi di annullamento ai sensi dell'articolo 263 TFUE, presentati il 23 ottobre 2020 (cause da C-541/20 a C-550/20 e C-552/20) e il 26 ottobre 2020 (cause C-551/20 e da C-553/20 a C-555/20),

Repubblica di Lituania, rappresentata da K. Dieninis, R. Dzikovič e V. Kazlauskaitė-Švenčionienė, in qualità di agenti, assistiti da R. Petravičius, advokatas, A. Kisieliauskaitė e G. Taluntyté (C-541/20 e C-542/20),

Repubblica di Bulgaria, rappresentata inizialmente da M. Georgieva, T. Mitova e L. Zaharieva, successivamente da T. Mitova e L. Zaharieva, in qualità di agenti (da C-543/20 a C-545/20),

Romania, rappresentata da R. Antonie, L.-E. Baţagoi, M. Chicu, E. Gane, R.-I. Haţieganu, L. Liţu e A. Rotăreanu, in qualità di agenti (da C-546/20 a C-548/20),

Repubblica di Cipro, rappresentata da I. Neophytou, in qualità di agente (C-549/20 e C-550/20),

Ungheria, rappresentata da M.Z. Fehér e K. Szíjjártó, in qualità di agenti (C-551/20),

Repubblica di Malta, rappresentata da A. Buhagiar, in qualità di agente, assistita da D. Sarmiento Ramírez-Escudero e J. Sedano Lorenzo, abogados (C-552/20),

Repubblica di Polonia, rappresentata da B. Majczyna, M. Horoszko, D. Krawczyk e D. Lutostańska, in qualità di agenti (da C-553/20 a C-555/20),

ricorrenti,

sostenute da:

Regno del Belgio, rappresentato inizialmente da S. Baeyens, P. Cottin, L. Delmotte, J.-C. Halleux, C. Pochet e B. Van Hyfte, successivamente da S. Baeyens, P. Cottin, L. Delmotte, C. Pochet e B. Van Hyfte, in qualità di agenti (C-552/20),

Repubblica di Estonia, rappresentata inizialmente da N. Grünberg e M. Kriisa, successivamente da M. Kriisa, in qualità di agenti (C-541/20, C-542/20, C-544/20, C-545/20, da C-547/20 a C-552/20, C-554/20 e C-555/20),

Repubblica di Lettonia, rappresentata inizialmente da K. Pommere, I. Romanovska e V. Soņeca, successivamente da J. Davidoviča, K. Pommere e I. Romanovska, in qualità di agenti (da C-541/20 a C-555/20),

Repubblica di Lituania, rappresentata da K. Dieninis, R. Dzikovič e V. Kazlauskaitė-Švenčionienė, in qualità di agenti, assistiti da R. Petravičius, advokatas, A. Kisieliauskaitė e G. Taluntyté (C-545/20, C-547/20, C-549/20, C-551/20, C-552/20 e C-554/20),

Romania, rappresentata da R. Antonie, L.-E. Baţagoi, M. Chicu, E. Gane, R.-I. Haţieganu, L. Liţu e A. Rotăreanu, in qualità di agenti (da C-541/20 a C-545/20 e da C-549/20 a C-555/20),

intervenienti,

contro

Parlamento europeo, rappresentato inizialmente da I. Anagnostopoulou, O. Denkov, C. Ionescu-Dima, A. Tamás e S. Toliušis, successivamente da I. Anagnostopoulou, O. Denkov, C. Ionescu-Dima, W.D. Kuzmienko, B.D. Simon, S. Toliušis e R. van de Westelaken, in qualità di agenti,

convenuto,

sostenuto da:

Regno di Danimarca, rappresentato inizialmente da J. Nymann-Lindegren, M. Søndahl Wolff e L. Teilgård, successivamente da V. Pasternak Jørgensen, M. Søndahl Wolff e L. Teilgård, successivamente da V. Pasternak Jørgensen e M. Søndahl Wolff, e infine da C. Maertens e M. Søndahl Wolff, in qualità di agenti (da C-541/20 a C-555/20),

Repubblica federale di Germania, rappresentata inizialmente da J. Möller e D. Klebs, successivamente da J. Möller, in qualità di agenti (da C-541/20 a C-555/20),

Repubblica ellenica (C-542/20, C-543/20, da C-545/20 a C-547/20 e C-551/20),

Repubblica francese, rappresentata inizialmente da A.-L. Desjonquères, A. Ferrand e N. Vincent, successivamente da A.-L. Desjonquères e N. Vincent, successivamente da R. Bénard, J.-L. Carré, V. Depenne, A.-L. Desjonquères e B. Herbaut, e infine da R. Bénard, M. Guiresse, B. Herbaut e B. Travard, in qualità di agenti (da C-541/20 a C-555/20),

Granducato di Lussemburgo, rappresentato inizialmente da A. Germeaux e T. Uri, successivamente da A. Germeaux, in qualità di agenti (da C-541/20 a C-555/20),

Regno dei Paesi Bassi, rappresentato da M.K. Bulterman e J. Langer, in qualità di agenti (da C-541/20 a C-555/20),

Repubblica d'Austria, rappresentata da A. Posch e J. Schmoll, in qualità di agenti (da C-541/20 a C-555/20),

Regno di Svezia, rappresentato inizialmente da H. Eklinder, J. Lundberg, C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, M. Salborn Hodgson, R. Shahsavan Eriksson, H. Shev e O. Simonsson, successivamente da H. Eklinder, C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, M. Salborn Hodgson, R. Shahsavan Eriksson, H. Shev e O. Simonsson, in qualità di agenti (da C-541/20 a C-555/20),

intervenienti,

e

Consiglio dell'Unione europea, rappresentato da M. Bencze, I. Gurov, A. Norberg, K. Pavlaki, V. Sanda, A. Sikora-Kaléda, A. Vârnav e L. Vétillard, in qualità di agenti,

convenuto,

sostenuto da:

Regno di Danimarca, rappresentato inizialmente da J. Nymann-Lindegren, M. Søndahl Wolff e L. Teilgård, successivamente da V. Pasternak Jørgensen, M. Søndahl Wolff e L. Teilgård, successivamente da V. Pasternak Jørgensen e M. Søndahl Wolff, e infine da C. Maertens e M. Søndahl Wolff, in qualità di agenti (da C-541/20 a C-555/20),

Repubblica federale di Germania, rappresentata inizialmente da J. Möller e D. Klebs, successivamente da J. Möller, in qualità di agenti (da C-541/20 a C-555/20),

Repubblica ellenica (C-542/20, C-543/20, da C-545/20 a C-547/20 e C-551/20),

Repubblica francese, rappresentata inizialmente da A.-L. Desjonquères, A. Ferrand e N. Vincent, successivamente da A.-L. Desjonquères e N. Vincent, successivamente da R. Bénard, J.-L. Carré, V. Depenne, A.-L. Desjonquères e B. Herbaut, e infine da R. Bénard, M. Guiresse, B. Herbaut e B. Travard, in qualità di agenti (da C-541/20 a C-555/20),

Repubblica italiana, rappresentata da G. Palmieri, in qualità di agente, successivamente da S. Fiorentino, in qualità di agente, assistiti da A. Lipari e G. Santini, avvocati dello Stato (da C-541/20 a C-555/20),

Granducato di Lussemburgo, rappresentato inizialmente da A. Germeaux e T. Uri, successivamente da A. Germeaux, in qualità di agenti (da C-541/20 a C-555/20),

Regno dei Paesi Bassi, rappresentato da M.K. Bulterman e J. Langer, in qualità di agenti (da C-541/20 a C-555/20),

Repubblica d'Austria, rappresentata da A. Posch e J. Schmoll, in qualità di agenti (da C-541/20 a C-555/20),

Regno di Svezia, rappresentato inizialmente da H. Eklinder, J. Lundberg, C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, M. Salborn Hodgson, R. Shahsavan Eriksson, H. Shev e O. Simonsson, successivamente da H. Eklinder, C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, M. Salborn Hodgson, R. Shahsavan Eriksson, H. Shev e O. Simonsson, in qualità di agenti (da C-541/20 a C-555/20),

intervenienti,

LA CORTE (Grande Sezione),

composta da K. Lenaerts, presidente, L. Bay Larsen, vicepresidente, E. Regan (relatore), T. von Danwitz, F. Biltgen e Z. Csehi, presidenti di sezione, S. Rodin, A. Kumin, I. Ziemele, J. Passer, D. Gratsias, M.L. Arastey Sahún e M. Gavalec, giudici,

avvocato generale: G. Pitruzzella

cancelliere: R. Şereş e R. Stefanova-Kamisheva, amministratrici

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 24 e 25 aprile 2023,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 14 novembre 2023,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con i suoi ricorsi, la Repubblica di Lituania (C-541/20 e C-542/20) chiede alla Corte di annullare:

– in via principale, l'articolo 1, punto 6, lettera d), e l'articolo 3 del regolamento (UE) 2020/1054 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 luglio 2020, che modifica il regolamento (CE) n. 561/2006 per quanto riguarda gli obblighi minimi in materia di periodi di guida massimi giornalieri e settimanali, di interruzioni minime e di periodi di riposo giornalieri e settimanali e il regolamento (UE) n. 165/2014 per quanto riguarda il posizionamento per mezzo dei tachigrafi (GU 2020, L 249, pag. 1), o, in subordine, il regolamento 2020/1054 nella sua interezza (C-541/20);

– l'articolo 1, punto 3, del regolamento (UE) 2020/1055 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 luglio 2020, che modifica i regolamenti (CE) n. 1071/2009, (CE) n. 1072/2009 e (UE) n. 1024/2012 per adeguarli all'evoluzione del settore del trasporto su strada (GU 2020, L 249, pag. 17), nella parte in cui inserisce il paragrafo 1, lettera b), nell'articolo 5 del regolamento (CE) n. 1071/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, che stabilisce norme comuni sulle condizioni da rispettare per esercitare l'attività di trasportatore su strada e abroga la direttiva 96/26/CE del Consiglio (GU 2009, L 300, pag. 51), nonché l'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055 (C-542/20), e

– in via principale, l'articolo 1, paragrafi 3 e 7, della direttiva (UE) 2020/1057 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 luglio 2020, che stabilisce norme specifiche per quanto riguarda la direttiva 96/71/CE e la direttiva 2014/67/UE sul distacco dei conducenti nel settore del trasporto su strada e che modifica la direttiva 2006/22/CE per quanto riguarda gli obblighi di applicazione e il regolamento (UE) n. 1024/2012 (GU 2020, L 249, pag. 49), o, in subordine, la direttiva 2020/1057 nella sua interezza (C-541/20).

2 Con i suoi ricorsi, la Repubblica di Bulgaria (da C-543/20 a C-545/20) chiede alla Corte di annullare:

– in via principale, l'articolo 1, punto 6, lettere c) e d), del regolamento 2020/1054 o, in subordine, tale regolamento nella sua interezza (C-543/20);

– la direttiva 2020/1057 (C-544/20), e

– in via principale, l'articolo 1, punto 3, del regolamento 2020/1055, nella parte in cui inserisce il paragrafo 1, lettera b), nell'articolo 5 del regolamento n. 1071/2009, o, in subordine, l'articolo 1, punto 3, del regolamento 2020/1055 nella sua interezza, nonché l'articolo 2, punto 4, lettera a), di tale regolamento, o, in subordine, l'articolo 2, punto 4, di detto regolamento o, in ulteriore subordine, il medesimo regolamento nella sua interezza (C-545/20).

3 Con i suoi ricorsi, la Romania (da C-546/20 a C-548/20) chiede alla Corte di annullare:

– in via principale, l'articolo 1, punto 6, lettere c) e d), del regolamento 2020/1054 o, in subordine, tale regolamento nella sua interezza (C-546/20);

– l'articolo 1, punto 3, del regolamento 2020/1055, nella parte in cui inserisce il paragrafo 1, lettera b), nell'articolo 5 del regolamento n. 1071/2009, nonché l'articolo 2, punto 4, lettere da a) a c), del regolamento 2020/1055 o, in subordine, tale regolamento nella sua interezza (C-547/20), e

– in via principale, l'articolo 1, paragrafi da 3 a 6, della direttiva 2020/1057 o, in subordine, tale direttiva nella sua interezza (C-548/20).

4 Con i suoi ricorsi, la Repubblica di Cipro (C-549/20 e C-550/20) chiede alla Corte di annullare:

– in via principale, l'articolo 1, punto 3, del regolamento 2020/1055, nella parte in cui inserisce il paragrafo 1, lettera b), nell'articolo 5 del regolamento n. 1071/2009, o, in subordine, l'articolo 1, punto 3, del regolamento 2020/1055 nella sua interezza o, in ulteriore subordine, tale regolamento nella sua interezza (C-549/20), e

– la direttiva 2020/1057 nella sua interezza (C-550/20).

5 Con il suo ricorso, l'Ungheria (C-551/20) chiede alla Corte di annullare:

– l'articolo 1, punto 6, lettera c), e l'articolo 2, punto 2, del regolamento 2020/1054, nonché, se del caso, tutte le disposizioni di tale regolamento da essi indissociabili, o detto regolamento nella sua interezza;

– l'articolo 1, punto 3, del regolamento 2020/1055, nella parte in cui inserisce il paragrafo 1, lettera b), nell'articolo 5 del regolamento n. 1071/2009, nonché, se del caso, tutte le disposizioni del regolamento 2020/1055 da esso indissociabili, e

– in via principale, l'articolo 1 della direttiva 2020/1057 o, in subordine, l'articolo 1, paragrafo 6, di tale direttiva, nonché, se del caso, tutte le disposizioni da esso indissociabili.

6 Con il suo ricorso, la Repubblica di Malta (C-552/20) chiede alla Corte di annullare l'articolo 1, punto 3, del regolamento 2020/1055, nella parte in cui inserisce il paragrafo 1, lettera b), nell'articolo 5 del regolamento n. 1071/2009, e l'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055.

7 Con i suoi ricorsi, la Repubblica di Polonia (da C-553/20 a C-555/20) chiede alla Corte di annullare:

– in via principale, l'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054 o, in subordine, tale regolamento nella sua interezza (C-553/20);

– in via principale, l'articolo 1, punto 3, del regolamento 2020/1055, nella parte in cui inserisce il paragrafo 1, lettera b), nell'articolo 5 del regolamento n. 1071/2009, l'articolo 1, punto 3, del regolamento 2020/1055, nella parte in cui inserisce il paragrafo 1, lettera g), nell'articolo 5 del regolamento n. 1071/2009, l'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055, nonché l'articolo 2, punto 5, lettera b), di tale regolamento o, in subordine, detto regolamento nella sua interezza (C-554/20), e

– in via principale, l'articolo 1, paragrafi 3, 4, 6 e 7, nonché l'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva 2020/1057 o, in subordine, tale direttiva nella sua interezza (C-555/20).

I. Contesto normativo

A. Diritto internazionale

8 Il 9 maggio 1992 è stata adottata a New York la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 1771, pag. 107 (in prosieguo: l'«UNFCCC»), il cui obiettivo ultimo è di stabilizzare le concentrazioni di gas a effetto serra nell'atmosfera a un livello tale da escludere qualsiasi interferenza antropogenica pericolosa per il sistema climatico. L'11 dicembre 1997 le parti dell'UNFCCC hanno adottato, a norma di quest'ultima, il protocollo di Kyoto di tale convenzione quadro.

9 Al fine di anticipare la fine del secondo periodo di impegno del protocollo di Kyoto, che copriva il periodo 2013-2020, il 12 dicembre 2015 la Conferenza delle parti dell'UNFCCC ha adottato l'accordo di Parigi sui cambiamenti climatici, con l'obiettivo principale di mantenere l'aumento della temperatura mondiale tra 1,5°C e 2°C al di sopra dei livelli preindustriali.

10 L'articolo 2 di tale accordo dispone quanto segue:

«1. Il presente accordo, nel contribuire all'attuazione della [UNFCCC], inclusi i suoi obiettivi, mira a rafforzare la risposta mondiale alla minaccia posta dai cambiamenti climatici, nel contesto dello sviluppo sostenibile e degli sforzi volti a eliminare la povertà, in particolare:

a) mantenendo l'aumento della temperatura media mondiale ben al di sotto di 2°C rispetto ai livelli preindustriali e proseguendo l'azione volta a limitare tale aumento a 1,5°C rispetto ai livelli preindustriali, riconoscendo che ciò potrebbe ridurre in modo significativo i rischi e gli effetti dei cambiamenti climatici;

b) aumentando la capacità di adattamento agli effetti negativi dei cambiamenti climatici e promuovendo la resilienza climatica e lo sviluppo a basse emissioni di gas a effetto serra, con modalità che non minaccino la produzione alimentare;

c) rendendo i flussi finanziari coerenti con un percorso che conduca a uno sviluppo a basse emissioni di gas a effetto serra e resiliente al clima.

2. Il presente accordo sarà attuato in modo da riflettere l'equità ed il principio delle responsabilità comuni ma differenziate e delle rispettive capacità, alla luce delle diverse circostanze nazionali».

11 L'articolo 4 di detto accordo, ai paragrafi da 1 a 3, prevede quanto segue:

«1. Per conseguire l'obiettivo a lungo termine relativo alla temperatura di cui all'articolo 2, le Parti mirano a raggiungere il picco mondiale di emissioni di gas a effetto serra al più presto possibile, riconoscendo che ciò richiederà tempi più lunghi per le Parti che sono paesi in via di sviluppo, e ad intraprendere rapide riduzioni in seguito, in linea con le migliori conoscenze scientifiche a disposizione, così da raggiungere un equilibrio tra le fonti di emissioni e gli assorbimenti antropogenici di gas a effetto serra nella seconda metà del corrente secolo, su una base di equità e nel contesto dello sviluppo sostenibile e degli sforzi tesi a eliminare la povertà.

2. Ciascuna Parte prepara, comunica e mantiene i contributi determinati a livello nazionale che intende progressivamente conseguire. Le Parti perseguono misure nazionali di mitigazione, al fine di raggiungere gli obiettivi dei contributi anzidetti.

3. Ciascun successivo contributo di una Parte, determinato a livello nazionale, rappresenta una progressione rispetto al precedente contributo, sempre determinato a livello nazionale, e traduce la più alta ambizione possibile rispecchiando le responsabilità comuni ma differenziate e le rispettive capacità, alla luce delle diverse circostanze nazionali».

B. Diritto dell'Unione

1. Normativa concernente la durata dell'orario di lavoro

a) Regolamento (CE) n. 561/2006

12 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 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), è stato modificato da ultimo, in diverse disposizioni, dal regolamento 2020/1054.

13 Contenuto nel capo I del regolamento n. 561/2006, intitolato «Disposizioni introduttive», l'articolo 4, lettere da d) a h), di tale regolamento, che non è stato modificato dal regolamento 2020/1054, dispone quanto segue:

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

(...)

d) "interruzione": ogni periodo in cui il conducente non può guidare o svolgere altre mansioni e che serve unicamente al suo riposo;

(...)

f) "riposo": ogni periodo ininterrotto durante il quale il conducente può disporre liberamente del suo tempo;

g) "periodo di riposo giornaliero": il periodo giornaliero durante il quale il conducente può disporre liberamente del suo tempo e comprende sia il "periodo di riposo giornaliero regolare" sia il "periodo di riposo giornaliero ridotto":

– "periodo di riposo giornaliero regolare": ogni tempo di riposo ininterrotto di almeno 11 ore; in alternativa, il riposo giornaliero regolare può essere preso in due periodi, il primo dei quali deve essere di almeno 3 ore senza interruzione e il secondo di almeno 9 ore senza interruzione,

– "periodo di riposo giornaliero ridotto": ogni tempo di riposo ininterrotto di almeno 9 ore, ma inferiore a 11 ore;

h) “periodo di riposo settimanale”: periodo settimanale durante il quale il conducente può disporre liberamente del suo tempo e designa sia il “periodo di riposo settimanale regolare” sia il “periodo di riposo settimanale ridotto”:

– “periodo di riposo settimanale regolare”: ogni tempo di riposo di almeno 45 ore;

– “periodo di riposo settimanale ridotto”: ogni tempo di riposo inferiore a 45 ore, che può essere ridotto, nel rispetto di quanto stabilito all’articolo 8, paragrafo 6, a una durata minima di 24 ore continuative;

(...)».

14 Contenuto nel capo II del regolamento n. 561/2006, intitolato «Personale viaggiante, tempi di guida, interruzioni e periodi di riposo» l’articolo 8, paragrafi 6 e 8, di tale regolamento, nella versione precedente all’entrata in vigore del regolamento 2020/1054, prevedeva quanto segue:

«6. Nel corso di due settimane consecutive i conducenti effettuano almeno:

– due periodi di riposo settimanale regolare, oppure

– un periodo di riposo settimanale regolare ed un periodo di riposo settimanale ridotto di almeno 24 ore. La riduzione è tuttavia compensata da un tempo di riposo equivalente preso entro la fine della terza settimana successiva alla settimana in questione.

Il periodo di riposo settimanale comincia al più tardi dopo sei periodi di 24 ore dal termine del precedente periodo di riposo settimanale.

(...)

8. In trasferta, i periodi di riposo giornaliero e quelli settimanali ridotti possono essere effettuati nel veicolo, purché questo sia dotato delle opportune attrezzature per il riposo di tutti i conducenti e sia in sosta».

15 Nell’ambito del medesimo capo, l’articolo 9, paragrafi 2 e 3, del regolamento n. 561/2006, nella versione precedente all’entrata in vigore del regolamento 2020/1054, enunciava quanto segue:

«2. Il tempo impiegato dal conducente per rendersi sul luogo ove prende in consegna un veicolo rientrante nel campo di applicazione del presente regolamento, o per ritornarne se il veicolo non si trova nel luogo di residenza del conducente né presso la sede di attività del datore di lavoro da cui egli dipende, non è considerato come riposo o interruzione, a meno che il conducente si trovi su una nave traghetto o un convoglio ferroviario e disponga di una branda o di una cuccetta.

3. Il tempo impiegato dal conducente alla guida di un veicolo non rientrante nel campo di applicazione del presente regolamento per rendersi sul luogo ove prende in consegna un veicolo rientrante nel campo di applicazione del presente regolamento, o per ritornarne se il veicolo non si trova nel luogo di residenza del conducente né presso la sede di attività del datore di lavoro da cui egli dipende, è considerato come “altre mansioni”».

16 Contenuto nel capo IV del regolamento n. 561/2006, intitolato «Deroghe», l'articolo 14 di tale regolamento, nella versione precedente all'entrata in vigore del regolamento 2020/1054, era così formulato:

«1. Gli Stati membri, previa autorizzazione della Commissione, possono derogare all'applicazione delle disposizioni degli articoli da 6 a 9 per i trasporti effettuati in circostanze eccezionali, purché la deroga non pregiudichi gli obiettivi indicati all'articolo 1.

2. In casi urgenti gli Stati membri possono concedere una deroga temporanea, per un periodo non superiore a 30 giorni, notificandola immediatamente alla Commissione.

3. La Commissione informa gli altri Stati membri di ogni deroga concessa in base al presente articolo».

17 A termini dell'articolo 16, paragrafo 2, del regolamento n. 561/2006, che figura nel capo V di tale regolamento, intitolato «Procedure di controllo e sanzioni», e che non è stato modificato dal regolamento 2020/1054:

«L'impresa di trasporto tiene un orario di servizio e un registro di servizio dal quale debbono risultare, per ciascun conducente, nome, sede di assegnazione nonché l'orario prestabilito dei vari periodi di guida, delle altre mansioni, delle interruzioni e della disponibilità.

Ogni conducente addetto ad un servizio di cui al paragrafo 1 è munito di un estratto del registro di servizio e di una copia dell'orario di servizio».

18 Nell'ambito del medesimo capo, l'articolo 18 del regolamento n. 561/2006, che non è stato modificato dal regolamento 2020/1054, dispone quanto segue:

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

b) Regolamento (UE) n. 165/2014

19 Il regolamento (UE) n. 165/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 febbraio 2014, relativo ai tachigrafi nel settore dei trasporti su strada, che abroga il regolamento (CEE) n. 3821/85 del Consiglio relativo all'apparecchio di controllo nel settore dei trasporti su strada e modifica il regolamento (CE) n. 561/2006 (GU 2014, L 60, pag. 1), è stato modificato, in diverse disposizioni, dal regolamento 2020/1054.

20 Contenuto nel capo I del regolamento n. 165/2014, intitolato «Principi, ambito d'applicazione e requisiti», l'articolo 3 di tale regolamento, a sua volta intitolato «Ambito di applicazione», nella versione precedente all'entrata in vigore del regolamento 2020/1054, al paragrafo 4 prevedeva quanto segue:

«Dopo quindici anni dal momento in cui i veicoli di nuova immatricolazione devono essere dotati di un tachigrafo a norma degli articoli 8, 9 e 10, i veicoli operanti in uno Stato membro diverso dal relativo Stato membro di immatricolazione sono muniti di un siffatto tachigrafo».

21 Contenuto nel capo II del regolamento n. 165/2014, intitolato «Tachigrafo intelligente», l'articolo 11 di tale regolamento, a sua volta intitolato «Norme dettagliate per i tachigrafi intelligenti», nella versione precedente all'entrata in vigore del regolamento 2020/1054, così disponeva:

«Al fine di assicurare che i tachigrafi intelligenti rispondano ai principi e ai requisiti stabiliti nel presente regolamento, la Commissione adotta, mediante atti di esecuzione, norme dettagliate necessarie all'uniforme applicazione degli articoli 8, 9 e 10, ad esclusione di eventuali norme che prevedano la registrazione di dati supplementari da parte del tachigrafo. Tali atti di esecuzione sono adottati in conformità della procedura di esame di cui all'articolo 42, paragrafo 3.

Tali norme dettagliate di cui al primo comma:

a) per quanto concerne le funzionalità del tachigrafo intelligente di cui al presente capo, esse includono i requisiti necessari per garantire la sicurezza, l'accuratezza e l'affidabilità dei dati quali forniti al tachigrafo dal servizio di posizionamento satellitare e dalla tecnologia di comunicazione a distanza di cui agli articoli 8 e 9;

b) specificano le diverse condizioni e requisiti affinché il servizio di posizionamento satellitare e della tecnologia di comunicazione a distanza di cui agli articoli 8 e 9 sia esterno o integrato nel tachigrafo e, qualora sia esterno, specificano le condizioni di uso del segnale di posizionamento satellitare come secondo sensore di movimento;

c) specificano gli standard necessari per l'interfaccia di cui all'articolo 10. Siffatti standard possono includere una norma in materia di distribuzione di diritti di accesso ai conducenti, alle officine, alle imprese di trasporto e di ruoli relativi al controllo dei dati registrati dal tachigrafo che si basano su un sistema di autenticazione/autorizzazione definito per l'interfaccia, come un certificato per ciascun livello di accesso, e fatta salva la sua fattibilità tecnica».

22 Contenuto nel capo VI del regolamento n. 165/2014, intitolato «Utilizzo dell'apparecchio», l'articolo 33 di tale regolamento, a sua volta intitolato «Responsabilità delle imprese di trasporto», che non è stato modificato dal regolamento 2020/1054, al paragrafo 2 enuncia quanto segue:

«Le imprese di trasporto conservano i fogli di registrazione e i tabulati, ogniqualvolta siano stati predisposti tabulati per conformarsi all'articolo 35, in ordine cronologico e in forma leggibile per un periodo di almeno un anno dalla data di utilizzazione e ne rilasciano una copia ai conducenti interessati che ne facciano richiesta. Le imprese di trasporto forniscono altresì copie dei dati scaricati dalle carte del conducente ai conducenti interessati che le richiedono, assieme agli stampati di dette copie. I fogli, i tabulati e i dati scaricati sono esibiti o consegnati a richiesta dei funzionari di controllo».

23 L'articolo 1, paragrafo 2, del regolamento di esecuzione (UE) 2016/799 della Commissione, del 18 marzo 2016, che applica il regolamento (UE) n. 165/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio recante le prescrizioni per la costruzione, il collaudo, il montaggio, il funzionamento e la riparazione dei tachigrafi e dei loro componenti (GU 2016, L 139, pag. 1), come modificato dal regolamento di esecuzione (UE) 2018/502 della Commissione, del 28 febbraio 2018 (GU 2018, L 85, pag. 1) (in prosieguo: il «regolamento di esecuzione 2016/799»), dispone quanto segue:

«La costruzione, il collaudo, il montaggio, l'ispezione, il funzionamento e la riparazione dei tachigrafi intelligenti e dei loro componenti devono avere luogo in conformità alle prescrizioni tecniche di cui all'allegato IC del presente regolamento».

24 L'articolo 6, terzo comma, del regolamento di esecuzione 2016/799 così prevede:

«Tuttavia, l'allegato IC si applica a decorrere dal 15 giugno 2019 (...)».

25 L'allegato IC riguarda i requisiti per la costruzione, il collaudo, il montaggio e il controllo dei tachigrafi intelligenti.

c) Regolamento 2020/1054

26 I considerando 1, 2, 4, 6, 8, da 13 a 15, da 17 a 19, 23, 27, 34 e 36 del regolamento 2020/1054 sono così formulati:

«(1) Buone condizioni di lavoro per i conducenti e condizioni commerciali eque per le imprese di trasporto su strada sono di fondamentale importanza per rendere il settore del trasporto su strada sicuro, efficiente e socialmente responsabile, nonché per garantire la non discriminazione e attrarre lavoratori qualificati. Per facilitare tale processo è essenziale che le norme in materia sociale dell'Unione in tale settore siano chiare, proporzionate e adeguate allo scopo, di facile applicazione ed esecuzione e che siano attuate in modo effettivo e sistematico in tutta l'Unione.

(2) La valutazione dell'efficacia e dell'efficienza dell'attuazione delle norme in materia sociale vigenti nel settore dei trasporti stradali, in particolare del regolamento [n. 561/2006], ha messo in luce alcune carenze nell'attuazione del quadro giuridico. La scarsa chiarezza delle norme in materia di periodi di riposo settimanale, di strutture per il riposo e di interruzioni in situazione di multipresenza, nonché l'assenza di norme relative al ritorno dei conducenti al loro domicilio sono state fonte di interpretazioni e pratiche di esecuzione divergenti da uno Stato membro all'altro. Diversi Stati membri di recente hanno adottato misure unilaterali che hanno ulteriormente aggravato l'incertezza giuridica e la disparità di trattamento dei conducenti e dei trasportatori. Tuttavia, i periodi di guida massimi giornalieri e settimanali sono efficaci per migliorare le condizioni sociali dei conducenti e la sicurezza stradale in generale. Per garantire il rispetto delle norme, sono necessari sforzi continui.

(...)

(4) La valutazione *ex post* del regolamento [n. 561/2006] ha confermato che l'esecuzione inefficace e incoerente delle norme in materia sociale dell'Unione è avvenuta principalmente a causa della scarsa chiarezza delle stesse, a un uso inefficiente e difforme degli strumenti di controllo e all'insufficiente cooperazione amministrativa fra gli Stati membri.

(...)

(6) Norme chiare, adeguate, proporzionate ed eseguite in modo uniforme sono anche essenziali per conseguire gli obiettivi strategici di migliorare le condizioni di lavoro dei conducenti e, in particolare, assicurare una concorrenza non distorta ed equa fra i trasportatori, nonché di contribuire a migliorare la sicurezza stradale per tutti gli utenti della strada.

(...)

(8) I conducenti che effettuano trasporti internazionali di merci a lunga distanza trascorrono lunghi periodi lontano da casa. Gli obblighi vigenti in materia di riposo settimanale regolare potrebbero prolungare senza necessità tali periodi. È pertanto auspicabile adattare le disposizioni relative ai periodi di riposo settimanale regolare in modo che risulti più facile per i conducenti effettuare le operazioni di trasporto internazionale rispettando le norme, raggiungere il proprio domicilio per il loro periodo di riposo settimanale regolare e compensare completamente tutti i periodi di riposo settimanale ridotti. (...)

(...)

(13) Al fine di promuovere il progresso sociale è opportuno specificare il luogo in cui può essere effettuato il periodo di riposo settimanale garantendo ai conducenti adeguate condizioni di riposo. La qualità dell'alloggio è di particolare importanza durante i periodi di riposo settimanale regolare che il conducente dovrebbe trascorrere in un alloggio adeguato al di fuori della cabina del veicolo, a spese dell'impresa di trasporto in quanto datore di lavoro. Al fine di assicurare buone condizioni di lavoro e di sicurezza per i conducenti, è opportuno chiarire l'obbligo di fornire loro un alloggio di qualità e che tenga conto delle specificità di genere per i periodi di riposo settimanale regolari, se effettuati lontano da casa.

(14) È altresì necessario disporre che le imprese di trasporto organizzino il lavoro dei conducenti in modo tale che i periodi di assenza da casa non siano eccessivamente lunghi e che i conducenti possano beneficiare di lunghi periodi di riposo presi a compensazione dei periodi di riposo settimanale ridotti. L'organizzazione del ritorno dovrebbe consentire di raggiungere una sede delle attività dell'impresa nel suo Stato membro di stabilimento o il luogo di residenza del conducente e quest'ultimo è libero di scegliere dove trascorrere il suo periodo di riposo. Per dimostrare che l'impresa di trasporto ottempera agli obblighi in materia di organizzazione del ritorno regolare, essa dovrebbe essere in grado di utilizzare le registrazioni del tachigrafo, il registro di servizio del conducente o altra documentazione. Tali prove dovrebbero essere disponibili presso i locali dell'impresa di trasporto per essere presentate su richiesta delle autorità di controllo.

(15) Se da un lato non è possibile effettuare i periodi di riposo settimanale regolari e periodi di riposo più lunghi all'interno del veicolo o in un'area di parcheggio, ma soltanto in un alloggio adeguato – che può essere adiacente a un'area di parcheggio –, dall'altro è della massima importanza permettere ai conducenti di individuare aree di parcheggio sicure e protette che offrano adeguati livelli di sicurezza e strutture idonee. La Commissione ha già studiato modalità per incentivare lo sviluppo di aree di parcheggio di alta qualità, compresi i requisiti minimi necessari. È quindi opportuno che la Commissione elabori norme relative ad aree di parcheggio sicure e protette che contribuiscano a promuovere aree di parcheggio di alta qualità. Tali norme possono essere rivedute al fine di includere un migliore accesso ai combustibili alternativi, in linea con le politiche che sviluppano tale infrastruttura. È inoltre importante che le aree di parcheggio siano tenute sgombre da ghiaccio e neve.

(...)

(17) Ai fini della sicurezza stradale e dell'applicazione delle norme, tutti i conducenti dovrebbero essere pienamente a conoscenza delle norme relative ai periodi di guida e di riposo come pure dei pericoli della fatica. A tale riguardo è importante poter accedere facilmente a informazioni sulle strutture di riposo disponibili. La Commissione dovrebbe quindi fornire informazioni sulle aree di parcheggio sicure e protette attraverso un sito web di agevole consultazione. Tali informazioni dovrebbero essere mantenute aggiornate.

(18) Al fine di garantire la sicurezza e la protezione delle aree di parcheggio in modo continuativo, è opportuno delegare alla Commissione il potere di adottare atti conformemente all'articolo 290 [TFUE] riguardo alla definizione di norme relative al livello di servizio in aree di parcheggio sicure e protette, nonché di procedure per certificare la sicurezza e la protezione delle aree di parcheggio. (...)

(19) Gli orientamenti TEN-T riveduti, stabiliti dal regolamento (UE) n. 1315/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio[, dell'11 dicembre 2013, sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti e che abroga la decisione n. 661/2010/UE (GU 2013, L 348, pag. 1, in prosieguo: il "regolamento RTE-T")], prevedono lo sviluppo di aree di parcheggio sulle autostrade ogni 100 km circa per fornire spazi di parcheggio per gli utenti commerciali della strada con un adeguato livello di protezione e sicurezza. Al fine di accelerare e promuovere la costruzione di adeguate infrastrutture di parcheggio, è importante che siano disponibili sufficienti opportunità di cofinanziamento da parte dell'Unione, conformemente agli atti giuridici vigenti e futuri dell'Unione che definiscono le condizioni per il sostegno finanziario.

(...)

(23) Gli Stati membri dovrebbero adottare tutte le misure necessarie per garantire che le norme nazionali in materia di sanzioni applicabili alle infrazioni del regolamento [n. 561/2006] e del regolamento [n. 165/2014] siano applicate in modo effettivo, proporzionato e dissuasivo. (...)

(...)

(27) L'efficacia in termini di costi dell'esecuzione delle norme in materia sociale, la rapida evoluzione delle nuove tecnologie, la digitalizzazione in tutta l'economia dell'Unione e la necessità di condizioni di parità tra le imprese nel settore del trasporto internazionale su strada rendono necessario abbreviare il periodo transitorio per l'installazione dei tachigrafi intelligenti nei veicoli immatricolati. I tachigrafi intelligenti contribuiranno a semplificare i controlli, facilitando così il lavoro delle autorità nazionali.

(...)

(34) È importante che le imprese di trasporto stabilite in paesi terzi siano soggette a norme equivalenti alle norme dell'Unione quando effettuano operazioni di trasporto su strada nel territorio dell'Unione. La Commissione dovrebbe valutare l'applicazione di questo principio a livello di Unione e proporre soluzioni adeguate da negoziare nel contesto dell'accordo europeo relativo al lavoro degli equipaggi dei veicoli che effettuano trasporti internazionali su strada ("accordo AETR").

(...)

(36) Poiché gli obiettivi del presente regolamento, vale a dire migliorare la sicurezza stradale e le condizioni di lavoro dei conducenti tramite l'armonizzazione delle norme sui periodi di guida, interruzioni e periodi di riposo nel trasporto su strada e l'armonizzazione delle norme sull'uso e il controllo dei tachigrafi, non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri ma, a motivo della natura degli obiettivi perseguiti, possono essere conseguiti meglio a livello di Unione, quest'ultima può adottare misure in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 [TUE]. Il presente regolamento si limita a quanto è necessario per conseguire tali obiettivi in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nello stesso articolo».

27 L'articolo 1, punti da 6 a 8, 11, 13 e 16, del regolamento 2020/1054 prevede quanto segue:

«Il regolamento [n. 561/2006] è così modificato:

(...)

6) l'articolo 8 è così modificato:
   a) il paragrafo 6 è sostituito dal seguente:

      "6. Nel corso di due settimane consecutive i conducenti effettuano almeno:
      a) due periodi di riposo settimanale regolari; oppure
      b) un periodo di riposo settimanale regolare e un periodo di riposo settimanale ridotto, di almeno 24 ore.

      Il periodo di riposo settimanale comincia al più tardi dopo sei periodi di 24 ore dal termine del precedente periodo di riposo settimanale.

      In deroga al primo comma, il conducente che effettua trasporti internazionali di merci può, al di fuori dello Stato membro di stabilimento, effettuare due periodi di riposo settimanale ridotti consecutivi, a condizione che, nel corso di quattro settimane consecutive, egli effettui almeno quattro periodi di riposo settimanale, di cui almeno due sono periodi di riposo settimanale regolari.

      Ai fini del presente paragrafo, si considera che il conducente effettui trasporti internazionali se inizia i due periodi di riposo settimanale ridotti consecutivi al di fuori dello Stato membro di stabilimento del datore di lavoro e al di fuori del paese in cui si trova il luogo di residenza del conducente.";

   (...)
   c) il paragrafo 8 è sostituito dal seguente:

      "8. I periodi di riposo settimanale regolari e i periodi di riposo settimanale superiori a 45 ore effettuati a compensazione di precedenti periodi di riposo settimanale ridotti non si effettuano a bordo del veicolo, bensì in un alloggio adeguato, che tenga conto delle specificità di genere e sia dotato di adeguate attrezzature per il riposo e appropriati servizi igienici.

      Eventuali spese per l'alloggio fuori dal veicolo sono a carico del datore di lavoro.";
   d) è inserito il paragrafo seguente:

"8 *bis*. Le imprese di trasporto organizzano l'attività dei conducenti in modo tale che questi ultimi possano ritornare alla sede di attività del datore di lavoro da cui essi dipendono e dove inizia il loro periodo di riposo settimanale, nello Stato membro di stabilimento del datore di lavoro, o che possano ritornare al loro luogo di residenza nell'arco di quattro settimane consecutive, al fine di effettuare almeno un periodo di riposo settimanale regolare o un periodo di riposo settimanale superiore a 45 ore effettuato a compensazione di un periodo di riposo settimanale ridotto.

Tuttavia, laddove un conducente abbia effettuato due periodi di riposo settimanale ridotti consecutivi a norma del paragrafo 6, l'impresa di trasporto organizza l'attività del conducente in modo tale che questi possa ritornare prima dell'inizio del periodo di riposo settimanale regolare superiore a 45 ore effettuato a compensazione.

L'impresa documenta in che modo ottempera a tale obbligo e conserva la documentazione presso i suoi locali per presentarla su richiesta delle autorità di controllo.";

(...)

7) è inserito l'articolo seguente:

"Articolo 8 *bis*

1. La Commissione provvede affinché i conducenti che effettuano il trasporto di merci e di passeggeri su strada possano accedere facilmente alle informazioni sulle aree di parcheggio sicure e protette. La Commissione pubblica un elenco di tutte le aree di parcheggio che sono state certificate, allo scopo di offrire ai conducenti servizi adeguati, ossia:

– prevenzione e rilevamento delle intrusioni;

– illuminazione e visibilità;

– punto di contatto e procedure in casi di emergenza;

– servizi igienici che tengono conto delle specificità di genere;

– possibilità di acquisto di cibo e bevande;

– connessioni che permettono la comunicazione;

– alimentazione elettrica.

L'elenco di tali aree di parcheggio è pubblicato su un sito web ufficiale unico, regolarmente aggiornato.

2. La Commissione adotta atti delegati conformemente all'articolo 23 *bis* per definire norme che forniscano ulteriori dettagli circa il livello di servizio e sicurezza relativo alle aree di cui al paragrafo 1 e le procedure riguardanti la certificazione delle aree di parcheggio.

3. Tutte le aree di parcheggio che sono state certificate possono recare indicazione di tale certificazione, conformemente alle norme e alle procedure dell'Unione.

In conformità dell'articolo 39, paragrafo 2, lettera c), del regolamento [RTE-T], gli Stati membri devono incoraggiare la creazione di spazi di parcheggio per gli utenti commerciali della strada.

4. Entro il 31 dicembre 2024 la Commissione presenta una relazione al Parlamento europeo e al Consiglio circa la disponibilità di adeguate strutture per il riposo dei conducenti e di strutture di parcheggio sicure, nonché circa lo sviluppo di aree di parcheggio sicure e protette certificate conformemente agli atti delegati di cui al paragrafo 2. Tale relazione può contenere un elenco di misure volte ad accrescere il numero e la qualità delle aree di parcheggio sicure e protette. (...)";

8) l'articolo 9 è così modificato:

(...)
b) il paragrafo 2 è sostituito dal seguente:

"2. Il tempo impiegato dal conducente per rendersi sul luogo ove prende in consegna un veicolo rientrante nell'ambito di applicazione del presente regolamento, o per ritornarne se il veicolo non si trova nel luogo di residenza del conducente né presso la sede di attività del datore di lavoro da cui egli dipende, non è considerato come riposo o interruzione, a meno che il conducente si trovi su una nave traghetto o un convoglio ferroviario e disponga di una cabina letto, branda o cuccetta.

(...)

11) all'articolo 12 sono aggiunti i commi seguenti:

"A condizione di non compromettere la sicurezza stradale, in circostanze eccezionali, il conducente può altresì derogare alle disposizioni dell'articolo 6, paragrafi 1 e 2, e dell'articolo 8, paragrafo 2, superando di un'ora al massimo il periodo di guida giornaliero e settimanale al fine di raggiungere la sede di attività del datore di lavoro o il proprio luogo di residenza per effettuare un periodo di riposo settimanale.

Alle stesse condizioni, il conducente può superare di due ore al massimo il periodo di guida giornaliero e settimanale, a condizione di aver osservato un'interruzione di 30 minuti consecutivi subito prima del periodo di guida aggiuntivo al fine di raggiungere la sede di attività del datore di lavoro o il proprio luogo di residenza per effettuare un periodo di riposo settimanale regolare.

(...)";

(...)

13) all'articolo 14, il paragrafo 2 è sostituito dal seguente:

"2. In casi urgenti, nel contesto di circostanze eccezionali, gli Stati membri possono concedere una deroga temporanea, per un periodo non superiore a 30 giorni, notificandola immediatamente alla Commissione, corredata delle debite motivazioni. La Commissione pubblica senza indugio l'informazione su un sito web pubblico.";

(...)

16) all'articolo 19, il paragrafo 1 è sostituito dal seguente:

"1. Gli Stati membri stabiliscono norme relative alle sanzioni applicabili in caso di infrazione delle disposizioni del presente regolamento e del regolamento [n. 165/2014] e adottano i provvedimenti necessari a garantirne l'attuazione. Le sanzioni devono essere effettive e proporzionate alla gravità delle infrazioni (...), dissuasive e non discriminatorie. Nessuna infrazione del presente regolamento e del regolamento [n. 165/2014] è soggetta a più di una sanzione o procedura. (...)"».

28 L'articolo 2 del regolamento 2020/1054 è formulato come segue:

«Il regolamento (UE) n. 165/2014 è così modificato:

(...)

2) all'articolo 3, il paragrafo 4 è sostituito dal seguente:

"4. Entro tre anni dalla fine dell'anno di entrata in vigore delle disposizioni dettagliate di cui all'articolo 11, secondo comma, le categorie di veicoli seguenti operanti in uno Stato membro diverso dal loro Stato membro di immatricolazione sono dotati del tachigrafo intelligente di cui agli articoli 8, 9 e 10 del presente regolamento:
a) veicoli muniti di tachigrafo analogico;
b) veicoli muniti di tachigrafo digitale conforme alle specifiche di cui all'allegato I B 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)] applicabili fino al 30 settembre 2011;
c) veicoli muniti di tachigrafo digitale conforme alle specifiche di cui all'allegato I B del regolamento [n. 3821/85] applicabili a decorrere dal 1º ottobre 2011; e
d) veicoli muniti di tachigrafo digitale conforme alle specifiche di cui all'allegato I B del regolamento [n. 3821/85] applicabili a decorrere dal 1º ottobre 2012.

4 *bis*. Entro quattro anni dall'entrata in vigore delle disposizioni dettagliate di cui all'articolo 11, secondo comma, i veicoli muniti di tachigrafo intelligente conforme all'allegato IC del regolamento di esecuzione [2016/799] operanti in uno Stato membro diverso dal loro Stato membro di immatricolazione sono dotati del tachigrafo intelligente di cui agli articoli 8, 9 e 10 del presente regolamento.";

(...)

8) l'articolo 11 è così modificato:
a) il primo comma è sostituito dal seguente:

"Al fine di assicurare che i tachigrafi intelligenti rispondano ai principi e ai requisiti stabiliti nel presente regolamento, la Commissione adotta, mediante atti di esecuzione, norme dettagliate necessarie all'uniforme applicazione degli articoli 8, 9 e 10, ad esclusione di eventuali norme che prevedano la registrazione di dati supplementari da parte del tachigrafo.

Entro il 21 agosto 2021 la Commissione adotta atti di esecuzione che stabiliscono norme dettagliate per l'applicazione uniforme dell'obbligo di registrare e conservare i dati relativi a qualsiasi attraversamento di frontiera del veicolo e a qualsiasi attività di cui all'articolo 8, paragrafo 1, primo comma, secondo e terzo trattino, e all'articolo 8, paragrafo 1, secondo comma.

(...)"».

29 Le specifiche tecniche relative ai tachigrafi intelligenti menzionate nell'articolo 11, secondo comma, del regolamento n. 165/2014, come modificato dall'articolo 2, punto 8, lettera a), del regolamento 2020/1054, sono oggetto del regolamento di esecuzione (UE) 2021/1228 della Commissione, del 16 luglio 2021, che modifica il regolamento di esecuzione (UE) 2016/799 (GU 2021, L 273, pag. 1), come modificato dal regolamento di esecuzione (UE) 2023/980 della Commissione, del 16 maggio 2023, per quanto riguarda un tachigrafo intelligente di transizione e il suo uso del servizio aperto di autenticazione dei messaggi di navigazione di Galileo e che modifica il regolamento di esecuzione (UE) 2021/1228 (GU 2023, L 134, pag. 28) (in prosieguo: il «regolamento di esecuzione 2021/1228»). A termini del suo articolo 1, il regolamento di esecuzione 2021/1228 modifica l'allegato IC del regolamento di esecuzione 2016/799 conformemente all'allegato di tale regolamento di esecuzione 2021/1228.

30 L'articolo 3, primo comma, del regolamento 2020/1054 così dispone:

«Il presente regolamento entra in vigore il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*».

2. Normativa concernente il requisito di stabilimento nonché i trasporti di cabotaggio e i trasporti combinati

a) Direttiva 92/106/CEE

31 Il terzo considerando della direttiva 92/106/CEE del Consiglio, del 7 dicembre 1992, relativa alla fissazione di norme comuni per taluni trasporti combinati di merci tra Stati membri (GU 1992, L 368, pag. 38), è così formulato:

«[C]onsiderando che l'acuirsi dei problemi connessi alla congestione del traffico stradale, alla tutela dell'ambiente e alla sicurezza della circolazione richiedono, nell'interesse della collettività, che venga potenziato il trasporto combinato in quanto alternativa al trasporto stradale».

32 L'articolo 1 di tale direttiva dispone quanto segue:

«La presente direttiva si applica alle operazioni di trasporto combinato, salvo restando il regolamento (CEE) n. 881/92 [del Consiglio, del 26 marzo 1992, relativo all'accesso al mercato dei trasporti di merci su strada nella Comunità effettuati in partenza dal territorio di uno Stato membro o a destinazione di questo, o in transito sul territorio di uno o più Stati membri (GU 1992, L 95, pag. 1)].

Ai sensi della presente direttiva per "trasporto combinato" si intendono i trasporti di merci fra Stati membri per i quali l'autocarro, il rimorchio, il semirimorchio con o senza veicolo trattore, la cassa mobile o il contenitore (di 20 piedi e oltre) effettuano la parte iniziale o terminale del tragitto su strada e l'altra parte per ferrovia, per via navigabile o per mare, allorché questo percorso supera i 100 km in linea d'aria ed effettuano su strada il tragitto iniziale o terminale:

– fra il punto di carico della merce e l'appropriata stazione ferroviaria di carico più vicina per il tragitto iniziale e fra il punto di scarico della merce e l'appropriata stazione ferroviaria di scarico più vicina per il tragitto terminale;

– oppure in un raggio non superiore a 150 km in linea d'aria dal porto fluviale o marittimo di imbarco o di sbarco».

33 L'articolo 4 di detta direttiva enuncia quanto segue:

«Tutti i vettori stradali stabiliti in uno Stato membro e che possiedono i requisiti per l'accesso alla professione e al mercato per i trasporti di merci fra Stati membri hanno il diritto di effettuare, nel quadro di un trasporto combinato tra Stati membri, tragitti stradali iniziali e/o terminali che costituiscono parte integrante del trasporto combinato e comprendono o meno il varco di una frontiera».

b) Regolamento n. 1071/2009

34 Contenuto nel capo I del regolamento n. 1071/2009, intitolato «Disposizioni generali», l'articolo 3 di tale regolamento, a sua volta intitolato «Requisiti per l'esercizio della professione di trasportatore su strada», nella versione precedente all'entrata in vigore del regolamento 2020/1055, prevedeva quanto segue:

«1. Le imprese che esercitano la professione di trasportatore su strada:

a) hanno una sede effettiva e stabile in uno Stato membro;

b) sono onorabili;

c) possiedono un'adeguata idoneità finanziaria; e

d) possiedono l'idoneità professionale richiesta.

2. Gli Stati membri possono decidere di imporre requisiti supplementari, proporzionati e non discriminatori, che le imprese devono soddisfare per esercitare la professione di trasportatore su strada».

35 Contenuto nel capo II del regolamento n. 1071/2009, intitolato «Condizioni da rispettare per soddisfare i requisiti di cui all'articolo 3», l'articolo 5 di tale regolamento, a sua volta intitolato «Condizioni relative al requisito di stabilimento», nella versione precedente all'entrata in vigore del regolamento 2020/1055, enunciava quanto segue:

«Per soddisfare il requisito di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), l'impresa, nello Stato membro in questione:

a) dispone di una sede situata in tale Stato membro dotata di locali in cui conserva i suoi documenti principali, in particolare i documenti contabili, i documenti di gestione del personale, i documenti contenenti dati relativi ai tempi di guida e di riposo e qualsiasi altra documentazione cui l'autorità competente deve poter accedere per la verifica delle condizioni stabilite dal presente regolamento. Gli Stati membri possono esigere che anche altri documenti siano tenuti a disposizione in qualsiasi momento nei locali delle sedi situate sul loro territorio;

b) una volta concessa un'autorizzazione, dispone di uno o più veicoli immatricolati o messi altrimenti in circolazione in conformità della normativa dello Stato membro in questione, posseduti a titolo di proprietà o ad altro titolo, per esempio in virtù di un contratto di vendita a rate, di un contratto di noleggio o di un contratto di leasing;

c) svolge in modo efficace e continuativo, con l'ausilio delle attrezzature amministrative necessarie e delle attrezzature e strutture tecniche appropriate, le sue attività concernenti i veicoli di cui alla lettera b) presso una sede operativa situata nello Stato membro in questione».

36 L'articolo 6 del regolamento n. 1071/2009 verte, secondo il suo titolo, sulle condizioni relative al requisito dell'onorabilità.

c) Regolamento (CE) n. 1072/2009

37 A termini dei considerando 2, 4, 5, 13 e 15 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):

«(2) L'instaurazione di una politica comune dei trasporti implica, fra l'altro, l'adozione di norme comuni applicabili all'accesso al mercato dei trasporti internazionali di merci su strada sul territorio della Comunità, nonché la fissazione delle condizioni per l'ammissione di trasportatori non residenti ai trasporti nazionali in uno Stato membro. Tali norme devono essere fissate in modo da contribuire al buon funzionamento del mercato interno dei trasporti.

(...)

(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.

(...)

(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».

38 Contenuto nel capo I del regolamento 1072/2009, intitolato «Disposizioni generali», l'articolo 2 di tale regolamento, a sua volta intitolato «Definizioni», che non è stato modificato dal regolamento 2020/1055, enuncia quanto segue:

«Ai fini del presente regolamento s'intende per:

1) "veicolo": un veicolo a motore immatricolato in uno Stato membro o un complesso di veicoli accoppiati di cui almeno il veicolo a motore sia immatricolato in uno Stato membro, adibiti esclusivamente al trasporto di merci;

2) "trasporti internazionali":
   a) gli spostamenti dei veicoli a carico i cui punti di partenza e d'arrivo siano situati in due Stati membri diversi, con o senza transito in uno o più Stati membri o paesi terzi;
   b) gli spostamenti dei veicoli a carico da uno Stato membro verso un paese terzo e viceversa, con o senza transito in uno o più Stati membri o paesi terzi;
   c) gli spostamenti dei veicoli a carico tra paesi terzi, con transito nel territorio di uno o più Stati membri; o
   d) gli spostamenti a vuoto relativi ai trasporti di cui alle lettere a), b) e c);

(...)

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;

(...)».

39 Il capo III del regolamento n. 1072/2009, intitolato «Cabotaggio», contiene gli articoli da 8 a 10 di detto regolamento.

40 L'articolo 8 di tale regolamento, a sua volta intitolato «Principio generale», nella versione precedente all'entrata in vigore del regolamento 2020/1055, prevedeva quanto segue:

«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.

3. I trasporti nazionali di merci su strada effettuati nello Stato membro ospitante da un trasportatore non residente sono considerati conformi al presente regolamento solo se il trasportatore può produrre prove che attestino chiaramente il trasporto internazionale in entrata nonché ogni trasporto di cabotaggio che abbia effettuato consecutivamente.

Per ogni operazione effettuata, le prove di cui al primo comma comprendono i dati seguenti:

a) il nome, l'indirizzo e la firma del mittente;

b) il nome, l'indirizzo e la firma del trasportatore;

c) il nome e l'indirizzo del destinatario, nonché la sua firma e la data di consegna una volta che le merci sono state consegnate;

d) il luogo e la data del passaggio di consegna delle merci e il luogo di consegna previsto;

e) la denominazione corrente della natura delle merci e la modalità d'imballaggio e, per le merci pericolose, la denominazione generalmente riconosciuta nonché il numero di colli, i contrassegni speciali e i numeri riportati su di essi;

f) la massa lorda o la quantità altrimenti espressa delle merci;

g) il numero di targa del veicolo a motore e del rimorchio.

4. Non sono richiesti documenti supplementari al fine di dimostrare l'avvenuto rispetto delle condizioni sancite dal presente articolo.

5. Qualsiasi trasportatore abilitato nello Stato membro di stabilimento, conformemente alla legislazione di quest'ultimo, ad effettuare i trasporti di merci su strada per conto terzi di cui

all'articolo 1, paragrafo 5, lettere a), b) e c), è autorizzato, alle condizioni stabilite dal presente capo, ad effettuare, a seconda dei casi, trasporti di cabotaggio dello stesso tipo o con veicoli della stessa categoria.

6. L'ammissione ai trasporti di cabotaggio, nel quadro di trasporti di cui all'articolo 1, paragrafo 5, lettere d) ed e), non è soggetta ad alcuna restrizione».

41 L'articolo 10 del regolamento n. 1072/2009, intitolato «Procedura di salvaguardia», nella versione precedente all'entrata in vigore del regolamento 2020/1055, così prevedeva:

«1. In caso di grave perturbazione del mercato dei trasporti nazionali all'interno di una determinata zona geografica, dovuta all'attività di cabotaggio o aggravata da tale attività, qualsiasi Stato membro può ricorrere alla Commissione ai fini dell'adozione di misure di salvaguardia comunicandole le informazioni necessarie e le misure che intende adottare nei confronti dei trasportatori residenti.

2. Ai fini del paragrafo 1 si intende per:

– "grave perturbazione del mercato dei trasporti nazionali all'interno di una determinata zona geografica": il manifestarsi, su tale mercato, di problemi ad esso specifici, tale da provocare un'eccedenza grave, e suscettibile di protrarsi nel tempo, dell'offerta rispetto alla domanda, eccedenza che implica una minaccia per l'equilibrio finanziario e la sopravvivenza di un gran numero di trasportatori,

– "zona geografica": una zona comprendente tutto il territorio di uno Stato membro o parte di esso, o estesa a parte o all'insieme del territorio di altri Stati membri.

3. Sulla base, in particolare, dei dati pertinenti, la Commissione esamina la situazione e, previa consultazione del comitato consultivo di cui all'articolo 15, paragrafo 1, decide, entro il termine di un mese a decorrere dal ricevimento della richiesta dello Stato membro, se occorra o meno prendere misure di salvaguardia e, in caso affermativo, le adotta.

Tali misure possono giungere fino ad escludere temporaneamente la zona in questione dall'ambito di applicazione del presente regolamento.

Le misure adottate a norma del presente articolo rimangono in vigore per un massimo di sei mesi, rinnovabili una sola volta entro gli stessi limiti di validità.

La Commissione notifica immediatamente agli Stati membri e al Consiglio le decisioni adottate in applicazione del presente paragrafo.

4. Qualora la Commissione decida di adottare misure di salvaguardia concernenti uno o più Stati membri, le autorità competenti dei medesimi sono tenute a prendere provvedimenti di portata equivalente nei confronti dei trasportatori residenti e ne informano la Commissione. Tali misure sono applicate al più tardi a decorrere dalla stessa data prevista per le misure di salvaguardia adottate dalla Commissione.

5. Ciascuno Stato membro può deferire al Consiglio una decisione adottata dalla Commissione ai sensi del paragrafo 3 entro trenta giorni dalla notifica. Il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, nei trenta giorni successivi alla richiesta dello Stato membro o, qualora si tratti di più

Stati membri, entro trenta giorni a decorrere dalla prima richiesta, può prendere una decisione diversa.

Alla decisione del Consiglio sono applicabili i limiti di validità previsti dal paragrafo 3, terzo comma. Le autorità competenti degli Stati membri interessati sono tenute ad adottare misure di portata equivalente nei confronti dei trasportatori residenti e ne informano la Commissione. Se entro il termine di cui al primo comma il Consiglio non adotta alcuna decisione, la decisione della Commissione diviene definitiva.

6. Se ritiene che le misure di cui al paragrafo 3 debbano essere prorogate, la Commissione presenta una proposta al Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata».

d) Regolamento 2020/1055

42 A termini dei considerando 6, 8 e da 20 a 22 del regolamento 2020/1055:

«(6) Al fine di contrastare il fenomeno delle cosiddette "società di comodo" e garantire una concorrenza leale e condizioni di parità nel mercato interno, occorre assicurare che i trasportatori su strada stabiliti in uno Stato membro siano presenti in modo effettivo e permanente in tale Stato membro e da lì svolgano la loro attività di trasporto. Di conseguenza, e alla luce dell'esperienza maturata, è necessario chiarire e rafforzare le disposizioni relative all'esistenza di una sede effettiva e stabile, evitando nel contempo l'imposizione di un onere amministrativo sproporzionato.

(...)

(8) Il regolamento (CE) n. 1071/2009 impone alle imprese di svolgere in modo efficace e continuativo le loro operazioni con attrezzature e strutture tecniche appropriate presso una sede operativa situata nello Stato membro di stabilimento e consente ulteriori requisiti a livello nazionale, il più comune dei quali è disporre di aree di parcheggio nello Stato membro di stabilimento. Tuttavia, tali requisiti, applicati in modo disomogeneo, non sono stati sufficienti a garantire un legame effettivo con tale Stato membro al fine di contrastare in modo efficace le società di comodo e per ridurre il rischio di cabotaggio sistematico e il nomadismo dei conducenti organizzati da un'impresa presso la quale i veicoli non ritornano. Considerando che, al fine di garantire il corretto funzionamento del mercato interno nel settore dei trasporti, possono essere necessarie norme specifiche in materia di diritto di stabilimento e di prestazione di servizi, è opportuno armonizzare ulteriormente i requisiti in materia di stabilimento e rafforzare quelli relativi alla presenza dei veicoli utilizzati dal trasportatore nello Stato membro di stabilimento. La definizione di un intervallo minimo entro il quale il veicolo deve ritornare contribuisce a garantire che tali veicoli possano essere oggetto di una corretta manutenzione con l'attrezzatura tecnica situata nello Stato membro di stabilimento e rende più facili i controlli.

Il ciclo di tali ritorni dovrebbe essere sincronizzato con l'obbligo, per l'impresa di trasporto di cui al regolamento (CE) n. 561/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, di organizzare le proprie operazioni in modo da consentire al conducente di tornare a casa almeno ogni quattro settimane, in modo che entrambi gli obblighi possano essere adempiuti con il ritorno del conducente insieme al veicolo almeno ogni due cicli di quattro settimane. La sincronizzazione rafforza il diritto di ritorno del conducente e riduce il rischio che il veicolo debba ritornare solo per soddisfare questo nuovo requisito in materia di stabilimento.

L'obbligo di ritorno nello Stato membro di stabilimento non dovrebbe tuttavia richiedere che uno specifico numero di operazioni si svolgano nello Stato membro di stabilimento o limitare altrimenti la possibilità [dei] trasportatori di fornire servizi in tutto il mercato interno.

(...)

(20) Le norme sui trasporti nazionali effettuati a titolo temporaneo da trasportatori non residenti in uno Stato membro ospitante ("cabotaggio") dovrebbero essere chiare, semplici e di facile esecuzione, mantenendo nel contempo il livello di liberalizzazione raggiunto finora.

(21) I trasporti di cabotaggio dovrebbero contribuire ad aumentare il fattore di carico dei veicoli pesanti e a ridurre i percorsi a vuoto e dovrebbero essere consentiti nella misura in cui non sono effettuati in modo da costituire un'attività permanente o continuativa all'interno dello Stato membro interessato. Al fine di garantire che i trasporti di cabotaggio non siano effettuati in modo da costituire un'attività permanente o continuativa, i trasportatori non dovrebbero essere autorizzati a effettuare trasporti di cabotaggio nello stesso Stato membro nell'arco di un certo periodo dal termine di un periodo di trasporti di cabotaggio.

(22) Se da un lato la maggiore liberalizzazione prevista dall'articolo 4 della direttiva 92/106/CEE del Consiglio rispetto al cabotaggio di cui al regolamento (CE) n. 1072/2009 è stata utile per promuovere il trasporto combinato e dovrebbe, in linea di principio, essere preservata, dall'altro è necessario provvedere affinché non se ne faccia un uso improprio. L'esperienza dimostra che, in talune parti dell'Unione, tale disposizione è stata utilizzata in maniera sistematica per eludere la natura temporanea del cabotaggio nonché come base per la presenza continuativa di veicoli in uno Stato membro diverso da quello di stabilimento dell'impresa. Dette pratiche sleali rischiano di condurre al dumping sociale e compromettono il rispetto del quadro giuridico relativo al cabotaggio. Gli Stati membri dovrebbero pertanto avere la possibilità di derogare all'articolo 4 della direttiva 92/106/CEE e applicare le disposizioni relative al cabotaggio di cui al regolamento (CE) n. 1072/2009 per affrontare tali problemi, introducendo un limite proporzionato alla presenza continuativa di veicoli nel proprio territorio».

43 L'articolo 1 del regolamento 2020/1055 prevede quanto segue:

«Il regolamento (CE) n. 1071/2009 è così modificato:

(...)

3) l'articolo 5 è sostituito dal seguente:

"Articolo 5

Condizioni relative al requisito di stabilimento

1. Per soddisfare il requisito di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), nello Stato membro di stabilimento un'impresa:

a) dispone di locali in cui può avere accesso agli originali dei suoi documenti principali, in formato elettronico o in qualsiasi altro formato, in particolare i contratti di trasporto, i documenti relativi ai veicoli a disposizione dell'impresa, i documenti contabili, i documenti di gestione del personale, i contratti di lavoro, i documenti della previdenza sociale, i documenti contenenti dati relativi alla distribuzione e al distacco dei conducenti, i documenti contenenti dati relativi al cabotaggio, ai tempi di guida e ai periodi di riposo e qualsiasi altra documentazione cui l'autorità competente deve poter accedere per la verifica del rispetto da parte dell'impresa delle condizioni stabilite dal presente regolamento;

b) organizza l'attività della sua flotta di veicoli in modo da garantire che i veicoli a disposizione dell'impresa e utilizzati nel trasporto internazionale ritornino a una delle sedi di attività in tale Stato membro al più tardi entro otto settimane dalla partenza;

c) è iscritta nel registro delle società commerciali di tale Stato membro o in un registro analogo se richiesto dalla legislazione nazionale;

d) è soggetta all'imposta sui redditi e, se richiesto dalla legislazione nazionale, deve avere un numero di partita IVA valido;

e) una volta concessa l'autorizzazione, dispone di uno o più veicoli immatricolati o messi in circolazione e di cui sia stato autorizzato l'utilizzo in conformità della normativa dello Stato membro in questione, indipendentemente dal fatto che tali veicoli siano posseduti a titolo di proprietà o detenuti ad altro titolo, per esempio in virtù di un contratto di vendita a rate, di un contratto di noleggio o di un contratto di leasing;

f) svolge in modo efficace e continuativo, con l'ausilio delle attrezzature e strutture appropriate, le sue attività commerciali e amministrative nei locali di cui alla lettera a) situati in tale Stato membro e gestisce in modo efficace e continuativo le sue operazioni di trasporto utilizzando i veicoli di cui alla lettera g) con le attrezzature tecniche appropriate situate in tale Stato membro;

g) dispone ordinariamente, su base continuativa, di un numero di veicoli conformi alle condizioni di cui alla lettera e) e di conducenti che hanno normalmente come base una sede di attività in tale Stato membro che sia, in entrambi i casi, proporzionato al volume delle operazioni di trasporto da essa effettuate.

(...)"».

44 L'articolo 2 del regolamento 2020/1055 dispone quanto segue:

«Il regolamento (CE) n. 1072/2009 è così modificato:

(...)

4) l'articolo 8 è così modificato:
   a) è inserito il paragrafo seguente:

"2 *bis*. Ai trasportatori non è consentito effettuare, con lo stesso veicolo oppure, se si tratta di veicoli combinati, con il veicolo a motore dello stesso veicolo, trasporti di cabotaggio nello stesso Stato membro nell'arco di quattro giorni dal termine del loro trasporto di cabotaggio nello Stato membro in questione.";

b) al paragrafo 3, il primo comma è sostituito dal seguente:

"3. I trasporti nazionali di merci su strada effettuati nello Stato membro ospitante da un trasportatore non residente sono considerati conformi al presente regolamento solo se il trasportatore può produrre prove che attestino chiaramente il precedente trasporto internazionale, nonché ogni trasporto di cabotaggio che abbia effettuato in seguito. Nel caso in cui il veicolo sia stato nel territorio dello Stato membro ospitante nel corso del periodo di quattro giorni precedente il trasporto internazionale, il trasportatore deve inoltre produrre prove che attestino chiaramente tutti i trasporti effettuati nel corso di detto periodo.";

c) è inserito il paragrafo seguente:

"4 *bis*. Le prove di cui al paragrafo 3 sono esibite o trasmesse agli agenti autorizzati dello Stato membro ospitante preposti al controllo su richiesta e durante un controllo su strada. Possono essere esibite o trasmesse per via elettronica mediante un formato strutturato modificabile che può essere utilizzato direttamente per l'immagazzinamento e il trattamento tramite computer, come la lettera di vettura elettronica (e-CMR) ai sensi del protocollo addizionale di Ginevra della Convenzione relativa al contratto di trasporto internazionale di merci su strada (CMR) per quanto riguarda la lettera di vettura elettronica del 20 febbraio 2008. Nel corso del controllo su strada, il conducente è autorizzato a contattare la sede centrale, il gestore dei trasporti o qualunque altra persona o entità al fine di fornire, prima della conclusione del controllo su strada, le eventuali prove di cui al paragrafo 3.";

(...)

5) l'articolo 10 è modificato come segue:

(...)

b) è aggiunto il paragrafo seguente:

"7. In aggiunta ai paragrafi da 1 a 6 del presente articolo e in deroga all'articolo 4 della direttiva 92/106/CEE, se necessario per evitare l'abuso di quest'ultima disposizione attraverso la fornitura illimitata e continuativa di servizi consistenti in tragitti stradali iniziali o finali all'interno di uno Stato membro ospitante che fanno parte di operazioni di trasporto combinato tra Stati membri, gli Stati membri possono prevedere che l'articolo 8 del presente regolamento si applichi ai trasportatori che effettuano tali tragitti stradali iniziali e/o finali in tale Stato membro. Per quanto riguarda tali tragitti stradali, gli Stati membri possono prevedere un periodo più lungo rispetto al periodo di sette giorni di cui all'articolo 8, paragrafo 2, del presente regolamento, e possono prevedere un periodo più breve rispetto al periodo di quattro giorni di cui all'articolo 8, paragrafo 2 *bis*, del presente regolamento. L'applicazione dell'articolo 8, paragrafo 4, del presente regolamento, a tali operazioni di trasporto lascia impregiudicati i requisiti derivanti dalla direttiva 92/106/CEE. Gli Stati membri che si avvalgono della deroga prevista nel presente paragrafo ne danno notifica alla Commissione prima di applicare le pertinenti misure nazionali. Essi rivedono dette misure almeno ogni cinque anni e notificano le risultanze di tale revisione alla Commissione. Essi rendono pubbliche le norme in maniera trasparente, inclusa la durata dei rispettivi periodi.".».

3. Normativa concernente il distacco dei lavoratori

a) Direttiva 96/71/CE

45 L'articolo 1 della direttiva 96/71/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 1996, relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi (GU 1997, L 18, pag. 1), come modificata dalla direttiva (UE) 2018/957 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 giugno 2018 (GU 2018, L 173, pag. 16), intitolato «Oggetto e ambito d'applicazione», prevede quanto segue:

«– 1. La presente direttiva garantisce la protezione dei lavoratori distaccati durante il loro distacco in relazione alla libera prestazione dei servizi, stabilendo disposizioni obbligatorie riguardanti le condizioni di lavoro e la tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori che devono essere rispettate.

(...)

3. La presente direttiva si applica nella misura in cui le imprese di cui al paragrafo 1 adottino una delle misure transnazionali seguenti:

a) distacchino un lavoratore, per conto proprio e sotto la loro direzione, nel territorio di uno Stato membro, nell'ambito di un contratto concluso tra l'impresa che lo invia e il destinatario della prestazione di servizi che opera in tale Stato membro, purché durante il periodo di distacco esista un rapporto di lavoro tra il lavoratore e l'impresa che lo invia;

o

b) distacchino un lavoratore nel territorio di uno Stato membro, in uno stabilimento o in un'impresa appartenente al gruppo, purché durante il periodo di distacco esista un rapporto di lavoro tra il lavoratore e l'impresa che lo invia;

o

c) distacchino, in quanto imprese di lavoro temporaneo o in quanto imprese che effettuano la fornitura di lavoratori, un lavoratore presso un'impresa utilizzatrice avente la sede o un centro di attività nel territorio di uno Stato membro, purché durante il periodo di distacco esista un rapporto di lavoro fra il lavoratore e l'impresa di lavoro temporaneo o l'impresa che lo fornisce temporaneamente.

(...)».

46 L'articolo 2 di tale direttiva, intitolato «Definizione», dispone, al paragrafo 1, quanto segue:

«Ai fini della presente direttiva, per lavoratore distaccato si intende il lavoratore che, per un periodo limitato, svolge il proprio lavoro nel territorio di uno Stato membro diverso da quello nel cui territorio lavora abitualmente».

47 L'articolo 3 di detta direttiva, intitolato «Condizioni di lavoro e di occupazione», enuncia quanto segue:

«1. Gli Stati membri provvedono affinché, indipendentemente dalla normativa applicabile al rapporto di lavoro, le imprese di cui all'articolo 1, paragrafo 1, garantiscano, sulla base della parità di trattamento, ai lavoratori distaccati nel loro territorio le condizioni di lavoro e di occupazione relative alle materie elencate di seguito che, nello Stato membro in cui è fornita la prestazione di lavoro, sono stabilite da:

– disposizioni legislative, regolamentari o amministrative, e/o

– da contratti collettivi o da arbitrati dichiarati di applicazione generale o altrimenti applicabili a norma del paragrafo 8:

a) periodi massimi di lavoro e periodi minimi di riposo;
b) durata minima dei congedi annuali retribuiti;
c) retribuzione, comprese le tariffe maggiorate per lavoro straordinario; la presente lettera non si applica ai regimi pensionistici integrativi di categoria;
d) condizioni di fornitura dei lavoratori, in particolare la fornitura di lavoratori da parte di imprese di lavoro temporaneo;
e) sicurezza, salute e igiene sul lavoro;
f) provvedimenti di tutela riguardo alle condizioni di lavoro e di occupazione di gestanti o puerpere, bambini e giovani;
g) parità di trattamento fra uomo e donna, nonché altre disposizioni in materia di non discriminazione;
h) condizioni di alloggio dei lavoratori qualora questo sia fornito dal datore di lavoro ai lavoratori lontani dal loro abituale luogo di lavoro;
i) indennità o rimborso a copertura delle spese di viaggio, vitto e alloggio per i lavoratori lontani da casa per motivi professionali.

(...)

3. Gli Stati membri possono decidere, previa consultazione delle parti sociali e in base agli usi e costumi vigenti nei rispettivi Stati, di non applicare il paragrafo 1, primo comma, lettera c) ai casi di cui all'articolo 1, paragrafo 3, lettere a) e b), qualora la durata del distacco non sia superiore a un mese.

4. Gli Stati membri possono prevedere che, secondo le legislazioni e/o le prassi nazionali, i contratti collettivi a norma del paragrafo 8 del presente articolo che riguardano uno o più settori di attività possano derogare al paragrafo 1, primo comma, lettera c) nei casi previsti all'articolo 1, primo comma, paragrafo 3, lettere a) e b), nonché a una decisione di uno Stato membro a norma del paragrafo 3 qualora la durata del distacco non sia superiore a un mese.

(...)».

b) Direttiva 2014/67/UE

48 L'articolo 9 della direttiva 2014/67/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, concernente l'applicazione della direttiva 96/71 e recante modifica del regolamento (UE) n. 1024/2012 relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno («regolamento IMI») (GU 2014, L 159, pag. 11), verte sugli obblighi amministrativi e sulle misure di controllo in materia di distacco dei lavoratori.

c) Direttiva 2018/957

49 A termini del considerando 15 della direttiva 2018/957:

«A causa dell'elevato grado di mobilità che caratterizza il lavoro nel settore del trasporto internazionale su strada, l'attuazione della presente direttiva in tale settore solleva particolari problematiche e difficoltà di natura giuridica, che saranno affrontate, nel quadro del pacchetto sulla mobilità, mediante norme specifiche per il trasporto su strada anche rafforzando la lotta contro frodi e abusi».

50 L'articolo 3, paragrafo 3, di tale direttiva prevede quanto segue:

«La presente direttiva si applica al settore del trasporto su strada a decorrere dalla data di applicazione di un atto legislativo che modifica la direttiva 2006/22/CE [del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006, sulle norme minime per l'applicazione dei regolamenti (CEE) n. 3820/85 e (CEE) n. 3821/85 del Consiglio relativi a disposizioni in materia sociale nel settore dei trasporti su strada e che abroga la direttiva 88/599/CEE del Consiglio (GU 2006, L 102, pag. 35),] per quanto riguarda le prescrizioni di applicazione e stabilisce norme specifiche in relazione alla direttiva [96/71] e alla direttiva [2014/67] per il distacco dei conducenti nel settore dei trasporti su strada».

d) Direttiva 2020/1057

51 I considerando da 1 a 4, da 7 a 13, 15 e 43 della direttiva 2020/1057 sono così formulati:

«(1) Al fine di creare un settore del trasporto su strada sicuro, efficiente e socialmente responsabile è necessario assicurare, da un lato, condizioni di lavoro adeguate e protezione sociale per i conducenti e, dall'altro, condizioni eque per le imprese e di concorrenza leale per i trasportatori su strada ("trasportatori"). Considerato l'elevato grado di mobilità della forza lavoro nel settore del trasporto su strada, sono necessarie norme settoriali per garantire l'equilibrio tra la libertà dei trasportatori di fornire servizi transfrontalieri, la libera circolazione delle merci, condizioni di lavoro adeguate e la protezione sociale dei conducenti.

(2) Alla luce dell'elevato grado di mobilità intrinseca ai servizi di trasporto su strada, occorre prestare particolare attenzione a garantire che i conducenti possano esercitare i propri diritti e che i trasportatori, in buona parte piccole imprese, non debbano affrontare ostacoli amministrativi sproporzionati o controlli discriminatori che limitino indebitamente la libertà di fornire servizi transfrontalieri. Per lo stesso motivo, qualsiasi normativa nazionale applicata al trasporto su strada deve essere proporzionata e giustificata, tenendo conto della

necessità di garantire condizioni di lavoro adeguate e la protezione sociale dei conducenti, nonché di agevolare l'esercizio della libertà di prestazione di servizi di trasporto su strada sulla base della concorrenza leale tra trasportatori nazionali e stranieri.

(3) Per il corretto funzionamento del mercato interno è fondamentale l'equilibrio tra il miglioramento delle condizioni sociali e lavorative dei conducenti e la semplificazione dell'esercizio della libertà di prestazione di servizi di trasporto su strada sulla base della concorrenza leale tra trasportatori nazionali ed esteri.

(4) In seguito alla valutazione dell'efficacia ed efficienza dell'attuale legislazione sociale dell'Unione nel settore dei trasporti su strada, sono state individuate alcune lacune nelle disposizioni esistenti e carenze nella loro esecuzione, quali quelle relative al ricorso a società di comodo. Inoltre, esiste un certo numero di discrepanze tra gli Stati membri nell'interpretazione, applicazione ed attuazione di tali disposizioni, con il risultato di creare gravosi oneri amministrativi a carico di conducenti e trasportatori. Ciò comporta incertezza giuridica, che va a scapito delle condizioni sociali e lavorative dei conducenti, e delle condizioni per una leale concorrenza per gli operatori in questo settore.

(...)

(7) Al fine di garantire l'efficace e proporzionata attuazione della direttiva [96/71] nel settore del trasporto su strada, è necessario stabilire norme settoriali che rispecchino le particolarità della forza lavoro ad elevata mobilità del settore del trasporto su strada, garantendo l'equilibrio tra la protezione sociale dei conducenti e la libertà per i trasportatori di prestare servizi transfrontalieri. Le disposizioni relative al distacco dei lavoratori di cui alla direttiva [96/71] e all'esecuzione di tali disposizioni di cui alla direttiva [2014/67] si applicano al settore del trasporto su strada e dovrebbero essere soggette alle norme specifiche previste dalla presente direttiva.

(8) A motivo dell'elevato grado di mobilità che caratterizza il settore dei trasporti, i conducenti non sono generalmente distaccati in un altro Stato membro nell'ambito di contratti di servizio per lunghi periodi, come invece accade talvolta in altri settori. È pertanto opportuno definire le circostanze in cui le norme sul distacco di lunga durata di cui alla direttiva [96/71] non si applicano a tali conducenti.

(9) Tali norme settoriali sul distacco dovrebbero basarsi sull'esistenza di un legame sufficiente tra il conducente e il servizio prestato con il territorio dello Stato membro ospitante. Per agevolare l'esecuzione di dette norme si dovrebbe operare una distinzione tra i diversi tipi di operazioni di trasporto in funzione del grado di connessione con il territorio dello Stato membro ospitante.

(10) Quando un conducente effettua operazioni di trasporto bilaterale dallo Stato membro in cui è stabilita l'impresa ("Stato membro di stabilimento") al territorio di un altro Stato membro o di un paese terzo, o di ritorno allo Stato membro di stabilimento, la natura del servizio è strettamente legata allo Stato membro di stabilimento. È possibile che un conducente intraprenda varie operazioni di trasporto bilaterale durante un unico viaggio. Un'eventuale applicazione delle norme sul distacco, e quindi delle condizioni di lavoro e di occupazione garantite nello Stato membro ospitante, a tali operazioni bilaterali costituirebbe una restrizione sproporzionata alla libertà di fornire servizi transfrontalieri di trasporto su strada.

(11) È opportuno chiarire che il trasporto internazionale in transito attraverso il territorio di uno Stato membro non costituisce una situazione di distacco. Tale attività è caratterizzata dal fatto che il conducente attraversa lo Stato membro senza effettuare operazioni di carico o di scarico merci e senza far salire o scendere passeggeri, e non esiste pertanto un legame rilevante tra le attività del conducente e lo Stato membro di transito. La qualificazione relativa alla presenza del conducente in transito in uno Stato membro non è quindi condizionata dalle soste connesse, ad esempio, a motivi igienici.

(12) Nel caso in cui il conducente effettui un'operazione di trasporto combinato, la natura del servizio prestato durante il tragitto stradale iniziale o terminale è strettamente legata allo Stato membro di stabilimento se il tragitto stradale costituisce di per sé un'operazione di trasporto bilaterale. D'altro canto, quando l'operazione di trasporto durante il tragitto stradale è effettuata all'interno dello Stato membro ospitante o come operazione di trasporto internazionale non bilaterale, vi è un legame sufficiente con il territorio di uno Stato membro ospitante e quindi si dovrebbero applicare le norme sul distacco.

(13) Quando il conducente effettua altri tipi di operazioni, segnatamente trasporti di cabotaggio oppure operazioni di trasporto internazionale non bilaterale, vi è un legame sufficiente con il territorio dello Stato membro ospitante. Tale legame esiste in caso di trasporti di cabotaggio, quali definiti da[l regolamento n. 1072/2009 e dal regolamento (CE) n. 1073/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, che fissa norme comuni per l'accesso al mercato internazionale dei servizi di trasporto effettuati con autobus e che modifica il regolamento n. 561/2006 (GU 2009, L 300, pag. 88)], dal momento che l'intera operazione di trasporto ha luogo in uno Stato membro ospitante e il servizio è quindi strettamente legato al territorio dello Stato membro ospitante. Un'operazione di trasporto internazionale non bilaterale è caratterizzata dal fatto che il conducente effettua il trasporto internazionale al di fuori dello Stato membro di stabilimento dell'impresa che dispone il distacco. I servizi prestati sono quindi legati allo Stato membro ospitante interessato anziché allo Stato membro di stabilimento. In tali casi, norme settoriali sono necessarie solo per quanto riguarda gli obblighi amministrativi e le misure di controllo.

(...)

(15) I trasportatori dell'Unione devono far fronte a una crescente concorrenza da parte dei trasportatori stabiliti in paesi terzi. È pertanto della massima importanza garantire che i trasportatori dell'Unione non siano oggetto di discriminazioni. Conformemente all'articolo 1, paragrafo 4, della direttiva [96/71], le imprese stabilite in uno Stato non membro non possono beneficiare di un trattamento più favorevole di quello riservato alle imprese stabilite in uno Stato membro. Tale principio dovrebbe applicarsi anche alle norme specifiche sul distacco previste dalla presente direttiva. Dovrebbe, in particolare, applicarsi allorché i trasportatori di paesi terzi effettuino operazioni di trasporto nell'ambito di accordi bilaterali o multilaterali che consentono l'accesso al mercato dell'Unione.

(...)

(43) Le misure nazionali di recepimento della presente direttiva dovrebbero applicarsi a decorrere dalla data corrispondente a 18 mesi dopo la data di entrata in vigore della presente direttiva. La direttiva [2018/957] si applica al settore del trasporto su strada, conformemente all'articolo 3, paragrafo 3, della stessa direttiva dal 2 febbraio 2022».

52 L'articolo 1 della direttiva 2020/1057, intitolato «Norme specifiche relative al distacco dei conducenti», prevede quanto segue:

«1. Il presente articolo stabilisce norme specifiche in merito a taluni aspetti della direttiva [96/71] per quanto riguarda il distacco di conducenti nel settore del trasporto su strada e della direttiva [2014/67] per quanto riguarda gli obblighi amministrativi e le misure di controllo per il distacco dei conducenti.

2. Tali norme specifiche si applicano ai conducenti che lavorano per imprese stabilite in uno Stato membro, le quali adottano le misure transnazionali di cui all'articolo 1, paragrafo 3, lettera a), della direttiva [96/71].

3. Fatto salvo l'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva [96/71], un conducente non è considerato distaccato ai fini della direttiva [96/71] quando effettua operazioni di trasporto bilaterale con riguardo alle merci.

Ai fini della presente direttiva, per operazione di trasporto bilaterale con riguardo alle merci si intende la movimentazione di merci, basata su un contratto di trasporto, dallo Stato membro di stabilimento come definito all'articolo 2, punto 8, del regolamento [n. 1071/2009] a un altro Stato membro o a un paese terzo o da un altro Stato membro o paese terzo allo Stato membro di stabilimento.

A decorrere dal 2 febbraio 2022, ossia la data a decorrere dalla quale i conducenti sono tenuti, a norma dell'articolo 34, paragrafo 7, del regolamento [n. 165/2014], a registrare manualmente i dati relativi agli attraversamenti di frontiera, gli Stati membri applicano anche l'esenzione per le operazioni di trasporto bilaterale di cui al primo e secondo comma del presente paragrafo, laddove, in aggiunta a un'operazione di trasporto bilaterale, il conducente effettui una sola attività di carico e/o scarico negli Stati membri o paesi terzi che attraversa, a condizione che il conducente non effettui operazioni di carico e scarico di merci nello stesso Stato membro.

Se un'operazione di trasporto bilaterale partita dallo Stato membro di stabilimento durante la quale non è stata effettuata alcuna attività aggiuntiva, è seguita da un'operazione di trasporto bilaterale verso lo Stato membro di stabilimento, l'esenzione per le attività aggiuntive di cui al terzo comma si applica fino a un massimo di due attività aggiuntive di carico e/o scarico, alle condizioni di cui al terzo comma.

Le esenzioni per attività aggiuntive di cui al terzo e quarto comma del presente paragrafo si applicano solo fino alla data a decorrere dalla quale i tachigrafi intelligenti conformi con la registrazione degli attraversamenti di frontiera e delle attività aggiuntive di cui all'articolo 8, paragrafo 1, primo comma, del regolamento [n. 165/2014] debbano essere installati nei veicoli immatricolati in uno Stato membro per la prima volta, come specificato all'articolo 8, paragrafo 1, quarto comma, di detto regolamento. A decorrere da tale data, le esenzioni per attività aggiuntive di cui al terzo e quarto comma del presente paragrafo si applicano unicamente ai conducenti che utilizzano veicoli dotati di tachigrafi intelligenti come previsto agli articoli 8, 9 e 10 di detto regolamento.

4. Fatto salvo l'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva [96/71], un conducente non è considerato distaccato ai fini di cui alla direttiva [96/71] quando effettua operazioni di trasporto bilaterali con riguardo a passeggeri.

Ai fini della presente direttiva, un'operazione di trasporto bilaterale nell'ambito di un trasporto internazionale occasionale o regolare di passeggeri, ai sensi del regolamento [n. 1073/2009], avviene quando un conducente effettua una delle operazioni seguenti:

a) fa salire passeggeri nello Stato membro di stabilimento e li fa scendere in un altro Stato membro o in un paese terzo;

b) fa salire passeggeri in uno Stato membro o in un paese terzo e li fa scendere nello Stato membro di stabilimento; o

c) fa salire e scendere i passeggeri nello Stato membro di stabilimento al fine di effettuare escursioni locali in un altro Stato membro o in un paese terzo, conformemente al regolamento [n. 1073/2009].

A decorrere dal 2 febbraio 2022, ossia la data in cui i conducenti sono tenuti, a norma dell'articolo 34, paragrafo 7, del regolamento [n. 165/2014], a registrare manualmente gli attraversamenti di frontiera, gli Stati membri applicano l'esenzione per operazioni di trasporto bilaterale, con riguardo al trasporto di passeggeri, di cui al primo e secondo comma del presente paragrafo, anche quando, in aggiunta all'effettuazione di un'operazione di trasporto bilaterale, il conducente fa altresì salire passeggeri una volta e/o scendere passeggeri una volta negli Stati membri o paesi terzi che attraversa, a condizione che non offra servizi di trasporto passeggeri tra due luoghi all'interno dello Stato membro attraversato. Lo stesso vale per il viaggio di ritorno.

L'esenzione per le attività aggiuntive di cui al terzo comma del presente paragrafo si applica solo a decorrere dalla data in cui i tachigrafi intelligenti conformi con l'obbligo di registrazione degli attraversamenti di frontiera e delle attività aggiuntive di cui all'articolo 8, paragrafo 1, primo comma, del regolamento [n. 165/2014] debbano essere installati nei veicoli immatricolati in uno Stato membro per la prima volta, ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 1, quarto comma, di detto regolamento. A decorrere da tale data, l'esenzione per le attività aggiuntive di cui al terzo comma del presente paragrafo si applica unicamente ai conducenti che utilizzano veicoli dotati di tachigrafi intelligenti come previsto agli articoli 8, 9 e 10 di detto regolamento.

5. Fatto salvo l'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva [96/71], un conducente non è considerato distaccato ai fini della direttiva [96/71] quando transiti attraverso il territorio di uno Stato membro senza effettuare operazioni di carico o di scarico merci e senza far salire o scendere passeggeri.

6. Fatto salvo l'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva [96/71], un conducente non è considerato distaccato ai fini della direttiva [96/71] quando effettui il tragitto stradale iniziale o terminale di un'operazione di trasporto combinato quale definita nella direttiva [92/106], se il tragitto stradale consiste di per sé in un'operazione di trasporto bilaterale ai sensi del paragrafo 3 del presente articolo.

7. Un conducente che effettua operazioni di cabotaggio di cui ai regolamenti [n. 1072/2009 e n. 1073/2009] è considerato distaccato ai sensi della direttiva [96/71].

(...)

10. Le imprese di trasporto stabilite in Stati che non sono Stati membri non beneficiano di un trattamento più favorevole di quello riservato alle imprese stabilite in uno Stato membro, anche quando effettuano operazioni di trasporto in virtù di accordi bilaterali o multilaterali che consentono l'accesso al mercato dell'Unione o a parti di esso.

11. In deroga all'articolo 9, paragrafi 1 e 2, della direttiva [2014/67], per quanto concerne il distacco dei conducenti, gli Stati membri possono imporre solo gli obblighi amministrativi e le misure di controllo seguenti:

a) l'obbligo per il trasportatore stabilito in un altro Stato membro di trasmettere una dichiarazione di distacco alle autorità nazionali competenti di uno Stato membro in cui il conducente è distaccato, al più tardi all'inizio del distacco, utilizzando un formulario tipo multilingue dell'interfaccia pubblica connessa al sistema di informazione del mercato interno ("IMI"), istituito dal regolamento (UE) n. 1024/2012 [del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno e che abroga la decisione 2008/49/CE della Commissione ("regolamento IMI") (GU 2012, L 316, pag. 1)]. (...)

(...)».

53 L'articolo 9 della direttiva 2020/1057, intitolato «Recepimento», al paragrafo 1, commi primo e secondo, dispone quanto segue:

«Entro il 2 febbraio 2022, gli Stati membri adottano e pubblicano le misure legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva. Essi ne informano immediatamente la Commissione.

Essi applicano tali misure a decorrere dal 2 febbraio 2022».

4. Accordo interistituzionale

54 I punti da 12 a 16 dell'accordo interistituzionale «Legiferare meglio» tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea, del 13 aprile 2016 (GU 2016, L 123, pag. 1; in prosieguo: l'«accordo interistituzionale»), che figurano nel capo III dello stesso, intitolato «Strumenti per legiferare meglio», enunciano, sotto il titolo «Valutazione d'impatto», quanto segue:

«12. Le tre istituzioni concordano nel riconoscere l'apporto positivo delle valutazioni d'impatto per il miglioramento della qualità della legislazione dell'Unione.

Le valutazioni d'impatto sono uno strumento inteso a fornire alle tre istituzioni un ausilio per prendere decisioni ben fondate e non sostituiscono le decisioni politiche nell'ambito del processo decisionale democratico. Le valutazioni d'impatto non devono condurre a indebiti ritardi nell'iter legislativo né compromettere la capacità dei co-legislatori di proporre modifiche.

Le valutazioni d'impatto dovrebbero riguardare l'esistenza, la portata e le conseguenze di un problema e determinare se sia necessaria o meno l'azione dell'Unione. Dovrebbero individuare soluzioni alternative nonché, laddove possibile, costi e benefici potenziali a breve e a lungo termine, valutando gli impatti sotto il profilo economico, ambientale e sociale in modo integrato e equilibrato e fondandosi su analisi qualitative e quantitative. È opportuno che siano rispettati rigorosamente i principi di sussidiarietà e di proporzionalità, nonché i diritti fondamentali. Le valutazioni d'impatto dovrebbero anche considerare, ove possibile, il costo della non-Europa e l'impatto sulla competitività nonché gli oneri amministrativi delle varie opzioni, con particolare attenzione alle [piccole e medie imprese; in prosieguo: le "PMI"] ("pensare anzitutto in piccolo"), agli aspetti digitali e all'impatto territoriale. Le valutazioni d'impatto dovrebbero basarsi su informazioni accurate, oggettive e complete ed essere proporzionate quanto alla loro portata e alle tematiche su cui si concentrano.

13. La Commissione effettua valutazioni d'impatto delle proprie iniziative legislative e non legislative, degli atti delegati e delle misure d'esecuzione suscettibili di avere un impatto economico, ambientale o sociale significativo. Le iniziative incluse nel programma di lavoro della Commissione o nella dichiarazione comune sono di norma corredate di una valutazione d'impatto.

    Nel processo interno relativo alla valutazione d'impatto la Commissione procede a consultazioni quanto più ampie possibili. Il comitato per il controllo normativo della Commissione svolge un controllo obiettivo sulla qualità delle valutazioni d'impatto della Commissione stessa. I risultati finali delle valutazioni d'impatto sono messi a disposizione del Parlamento europeo, del Consiglio e dei parlamenti nazionali e sono pubblicati insieme al parere o ai pareri del comitato per il controllo normativo contestualmente all'adozione dell'iniziativa della Commissione.

14. All'atto dell'esame delle proposte legislative della Commissione, il Parlamento europeo e il Consiglio tengono pienamente conto delle valutazioni d'impatto della Commissione. A tal fine, le valutazioni d'impatto sono presentate in modo tale da facilitare l'esame da parte del Parlamento europeo e del Consiglio delle scelte effettuate dalla Commissione.

15. Il Parlamento europeo e il Consiglio, se lo ritengono opportuno e necessario per l'iter legislativo, effettuano valutazioni d'impatto in relazione alle modifiche sostanziali che hanno apportato alla proposta della Commissione. Il Parlamento europeo e il Consiglio di norma prendono come punto di partenza la valutazione d'impatto della Commissione per i loro ulteriori lavori. La definizione di una modifica "sostanziale" dovrebbe spettare alla rispettiva istituzione.

16. La Commissione può, di sua iniziativa o su invito del Parlamento europeo o del Consiglio, integrare la propria valutazione d'impatto o dare avvio ad altri lavori d'analisi che ritenga necessari. In questo caso la Commissione tiene conto di tutte le informazioni disponibili, della fase raggiunta nel processo legislativo e della necessità di evitare ritardi indebiti in tale processo. I co-legislatori tengono pienamente conto degli eventuali elementi aggiuntivi forniti dalla Commissione in tale contesto».

55 Il punto 42 dell'accordo interistituzionale, che figura nel capo VII dello stesso, intitolato «Attuazione e applicazione della legislazione dell'Unione», è così formulato:

«Le tre istituzioni sottolineano la necessità di un'applicazione tempestiva e corretta della legislazione dell'Unione negli Stati membri. Il termine di recepimento delle direttive è quanto più breve possibile e non supera, di regola, i due anni».

II. Fatti

56 Il 31 maggio 2017 la Commissione ha adottato varie proposte facenti parte di un «primo pacchetto di misure sulla mobilità», denominato altresì «Pacchetto mobilità», volto a modificare taluni aspetti della legislazione dell'Unione applicabile al settore dei trasporti su strada.

57 Fra tali proposte figuravano, in primo luogo, la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 561/2006 per quanto riguarda le prescrizioni minime in materia di periodi di guida massimi giornalieri e settimanali, di interruzioni minime e di periodi di riposo giornalieri e settimanali e il regolamento (UE) n. 165/2014 per quanto riguarda il posizionamento per mezzo dei tachigrafi [COM(2017) 277 final; in prosieguo: la «proposta di regolamento "orario di lavoro"»], in secondo luogo, la 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; in prosieguo: la «proposta di regolamento "stabilimento"»], e in terzo luogo, la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2006/22/CE per quanto riguarda le prescrizioni di applicazione e fissa norme specifiche per quanto riguarda la direttiva 96/71/CE e la direttiva 2014/67/UE sul distacco dei conducenti nel settore del trasporto su strada [COM(2017) 278 final; in prosieguo: la «proposta di direttiva "distacco"»].

58 Dette proposte erano accompagnate da due valutazioni d'impatto, una relativa alla prima e alla terza di tali proposte [SWD(2017) 186 final; in prosieguo: la «valutazione d'impatto – capitolo sociale»], e l'altra relativa alla seconda proposta [SWD(2017) 194 final; in prosieguo: la «valutazione d'impatto – capitolo stabilimento»].

59 Il 18 gennaio 2018 il Comitato economico e sociale europeo (CESE) ha reso due distinti pareri, vertenti, rispettivamente, sulla 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 – 2017/0123 (COD)] (GU 2018, C 197, pag. 38)], nonché sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2006/22/CE per quanto riguarda le prescrizioni di applicazione e fissa norme specifiche per quanto riguarda la direttiva 96/71/CE e la direttiva 2014/67/UE sul distacco dei conducenti nel settore del trasporto su strada [COM(2017) 278 final – 2017/0121 (COD)] e sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 561/2006 per quanto riguarda le prescrizioni minime in materia di periodi di guida massimi giornalieri e settimanali, di interruzioni minime e di periodi di riposo giornalieri e settimanali e il regolamento (UE) n. 165/2014 per quanto riguarda il posizionamento per mezzo dei tachigrafi [COM(2017) 277 final – 2017/0122 (COD)] (GU 2018, C 197, pag. 45). Dal canto suo, il Comitato europeo delle regioni (CdR) ha adottato, il 1º febbraio 2018, un parere su queste tre proposte, intitolato «L'Europa in movimento: gli aspetti lavorativi del trasporto stradale» (GU 2018, C 176, pag. 57).

60 In esito a discussioni svoltesi sia in seno al Parlamento e al Consiglio sia tra queste due istituzioni, è stato raggiunto un compromesso sulle tre proposte della Commissione durante i negoziati svoltisi l'11 e il 12 dicembre 2019 nell'ambito del trilogo interistituzionale tra il Consiglio, il Parlamento e la Commissione.

61 Il 7 aprile 2020, in occasione della votazione in seno al Consiglio relativa all'adozione dei tre atti legislativi in questione, i medesimi hanno ricevuto il sostegno di una maggioranza qualificata di Stati membri, mentre nove di essi, vale a dire la Repubblica di Bulgaria, la Repubblica di Estonia, la Repubblica di Cipro, la Repubblica di Lettonia, la Repubblica di Lituania, l'Ungheria, la Repubblica di Malta, la Repubblica di Polonia e la Romania, si sono opposti all'adozione degli stessi.

62 Il 15 luglio 2020 il Parlamento e il Consiglio hanno adottato i regolamenti 2020/1054 e 2020/1055 nonché la direttiva 2020/1057 (in prosieguo, congiuntamente: gli «atti impugnati»).

III. Conclusioni delle parti e procedimento dinanzi alla Corte

A. Causa C-541/20

63 La Repubblica di Lituania chiede che la Corte voglia:

– annullare, in via principale, l'articolo 1, paragrafi 3 e 7, della direttiva 2020/1057 o, in subordine, tale direttiva nella sua interezza;

– annullare, in via principale, l'articolo 1, punto 6, lettera d), e l'articolo 3 del regolamento 2020/1054 o, in subordine, tale regolamento nella sua interezza, e

– condannare il Parlamento e il Consiglio alle spese.

64 Il Parlamento e il Consiglio chiedono che la Corte voglia:

– respingere integralmente il ricorso e

– condannare la Repubblica di Lituania alle spese.

65 Con ordinanza del 13 aprile 2021, Lituania/Parlamento e Consiglio (C-541/20 R, EU:C:2021:264), la vicepresidente della Corte ha respinto la domanda della Repubblica di Lituania di ordinare la sospensione dell'esecuzione dell'articolo 1, punto 6, lettera d), e dell'articolo 3 del regolamento 2020/1054.

66 Con decisioni del 27 aprile 2021, il presidente della Corte ha autorizzato la Repubblica di Estonia, la Repubblica di Lettonia e la Romania ad intervenire a sostegno delle conclusioni della Repubblica di Lituania.

67 Con decisioni in pari data, il presidente della Corte ha autorizzato il Regno di Danimarca, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica francese, il Granducato di Lussemburgo, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica d'Austria e il Regno di Svezia ad intervenire a sostegno delle conclusioni del Parlamento e del Consiglio nonché la Repubblica italiana ad intervenire a sostegno delle conclusioni del Consiglio.

68 All'udienza tenutasi il 25 aprile 2023, la Repubblica di Lituania ha ritirato la sua domanda di annullamento dell'articolo 1, paragrafo 7, della direttiva 2020/1057.

B. Causa C-542/20

69 La Repubblica di Lituania chiede che la Corte voglia:

– annullare l'articolo 1, punto 3, del regolamento 2020/1055, nella parte in cui inserisce il paragrafo 1, lettera b), nell'articolo 5 del regolamento n. 1071/2009;

– annullare l'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055, e

– condannare il Parlamento e il Consiglio alle spese.

70 Con decisioni del 26 aprile 2021, il presidente della Corte ha autorizzato la Repubblica di Estonia, la Repubblica di Lettonia e la Romania ad intervenire a sostegno delle conclusioni della Repubblica di Lituania.

71 Con decisioni in pari data, il presidente della Corte ha autorizzato il Regno di Danimarca, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica ellenica, la Repubblica francese, il Granducato di Lussemburgo, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica d'Austria e il Regno di Svezia ad intervenire a sostegno delle conclusioni del Parlamento e del Consiglio nonché la Repubblica italiana ad intervenire a sostegno delle conclusioni del Consiglio.

C. Causa C-543/20

72 La Repubblica di Bulgaria chiede che la Corte voglia:

– annullare, in via principale, l'articolo 1, punto 6, lettere c) e d), del regolamento 2020/1054 o, in subordine, tale regolamento nella sua interezza e

– condannare il Parlamento e il Consiglio alle spese.

73 Il Parlamento e il Consiglio chiedono che la Corte voglia:

– respingere integralmente il ricorso e

– condannare la Repubblica di Bulgaria alle spese.

74 Con decisioni del 29 aprile 2021, il presidente della Corte ha autorizzato la Repubblica di Lettonia e la Romania ad intervenire a sostegno delle conclusioni della Repubblica di Bulgaria.

75 Con decisioni in pari data, il presidente della Corte ha autorizzato il Regno di Danimarca, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica ellenica, la Repubblica francese, il Granducato di Lussemburgo, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica d'Austria e il Regno di Svezia ad intervenire a sostegno delle conclusioni del Parlamento e del Consiglio nonché la Repubblica italiana ad intervenire a sostegno delle conclusioni del Consiglio.

D. Causa C-544/20

76 La Repubblica di Bulgaria chiede che la Corte voglia:

– annullare la direttiva 2020/1057 e

– condannare il Parlamento e il Consiglio alle spese.

77 Il Parlamento e il Consiglio chiedono che la Corte voglia:

– respingere integralmente il ricorso e

– condannare la Repubblica di Bulgaria alle spese.

78 Con decisioni del 29 aprile 2021, il presidente della Corte ha autorizzato la Repubblica di Estonia, la Repubblica di Lettonia e la Romania ad intervenire a sostegno delle conclusioni della Repubblica di Bulgaria.

79 Con decisioni in pari data, il presidente della Corte ha autorizzato il Regno di Danimarca, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica francese, il Granducato di Lussemburgo, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica d'Austria e il Regno di Svezia ad intervenire a sostegno delle conclusioni del Parlamento e del Consiglio nonché la Repubblica italiana ad intervenire a sostegno delle conclusioni del Consiglio.

E. Causa C-545/20

80 La Repubblica di Bulgaria chiede che la Corte voglia:

– annullare l'articolo 1, punto 3, del regolamento 2020/1055, nella parte in cui inserisce il paragrafo 1, lettera b), nell'articolo 5 del regolamento n. 1071/2009, o, in subordine, annullare tale articolo 1, punto 3, nella sua interezza;

– annullare l'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055 o, in subordine, annullare tale articolo 2, punto 4, nella sua interezza;

– in ulteriore subordine, annullare tale regolamento nella sua interezza, e

– condannare il Parlamento e il Consiglio alle spese.

81 Con decisioni del 29 aprile 2021, il presidente della Corte ha autorizzato la Repubblica di Estonia, la Repubblica di Lettonia, la Repubblica di Lituania e la Romania ad intervenire a sostegno delle conclusioni della Repubblica di Bulgaria.

82 Con decisioni in pari data, il presidente della Corte ha autorizzato il Regno di Danimarca, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica ellenica, la Repubblica francese, il Granducato di Lussemburgo, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica d'Austria e il Regno di Svezia ad intervenire a sostegno delle conclusioni del Parlamento e del Consiglio nonché la Repubblica italiana ad intervenire a sostegno delle conclusioni del Consiglio.

83 Con ordinanza del 3 giugno 2022, Bulgaria/Parlamento e Consiglio (C-545/20 R, EU:C:2022:445), il vicepresidente della Corte ha respinto la domanda della Repubblica di Bulgaria di ordinare la sospensione dell'esecuzione, in via principale, dell'articolo 1, punto 3, del regolamento 2020/1055, nella parte in cui inserisce il paragrafo 1, lettera b), nell'articolo 5 del regolamento n. 1071/2009, o, in subordine, di tale articolo 1, punto 3, nella sua interezza o, in ulteriore subordine, del regolamento 2020/1055 nella sua interezza.

F. Causa C-546/20

84 La Romania chiede che la Corte voglia:

– annullare, in via principale, l'articolo 1, punto 6, lettere c) e d), del regolamento 2020/1054 o, in subordine, tale regolamento nella sua interezza e

– condannare il Parlamento e il Consiglio alle spese.

85 Il Parlamento e il Consiglio chiedono che la Corte voglia:

– respingere integralmente il ricorso e

– condannare la Romania alle spese.

86 Con decisione del 21 aprile 2021, il presidente della Corte ha autorizzato la Repubblica di Lettonia ad intervenire a sostegno delle conclusioni della Romania.

87 Con decisioni in pari data, il presidente della Corte ha autorizzato il Regno di Danimarca, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica ellenica, la Repubblica francese, il Granducato di Lussemburgo, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica d'Austria e il Regno di Svezia ad intervenire a sostegno delle conclusioni del Parlamento e del Consiglio nonché la Repubblica italiana ad intervenire a sostegno delle conclusioni del Consiglio.

G. Causa C-547/20

88 La Romania chiede che la Corte voglia:

– annullare l'articolo 1, punto 3, del regolamento 2020/1055, nella parte in cui inserisce il paragrafo 1, lettera b), nell'articolo 5 del regolamento n. 1071/2009;

– annullare l'articolo 2, punto 4, lettere da a) a c), del regolamento 2020/1055;

– in subordine, annullare tale regolamento nella sua interezza, e

– condannare il Parlamento e il Consiglio alle spese.

89 Con decisioni del 22 aprile 2021, il presidente della Corte ha autorizzato la Repubblica di Estonia, la Repubblica di Lettonia e la Repubblica di Lituania ad intervenire a sostegno delle conclusioni della Romania.

90 Con decisioni in pari data, il presidente della Corte ha autorizzato il Regno di Danimarca, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica ellenica, la Repubblica francese, il Granducato di Lussemburgo, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica d'Austria e il Regno di Svezia ad intervenire a sostegno delle conclusioni del Parlamento e del Consiglio nonché la Repubblica italiana ad intervenire a sostegno delle conclusioni del Consiglio.

91 Con ordinanza del 3 giugno 2022, Romania/Parlamento e Consiglio (C-547/20 R, EU:C:2022:446), il vicepresidente della Corte ha respinto la domanda della Romania di ordinare la sospensione dell'esecuzione dell'articolo 1, punto 3, del regolamento 2020/1055, nella parte in cui inserisce il paragrafo 1, lettera b), nell'articolo 5 del regolamento n. 1071/2009.

H. Causa C-548/20

92 La Romania chiede che la Corte voglia:

– annullare, in via principale, l'articolo 1, paragrafi da 3 a 6, della direttiva 2020/1057 o, in subordine, tale direttiva nella sua interezza e

– condannare il Parlamento e il Consiglio alle spese.

93 Il Parlamento e il Consiglio chiedono che la Corte voglia:

– respingere integralmente il ricorso e

– condannare la Romania alle spese.

94 Con decisioni del 22 aprile 2021, il presidente della Corte ha autorizzato la Repubblica di Estonia e la Repubblica di Lettonia ad intervenire a sostegno delle conclusioni della Romania.

95 Con decisioni in pari data, il presidente della Corte ha autorizzato il Regno di Danimarca, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica francese, il Granducato di Lussemburgo, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica d'Austria e il Regno di Svezia ad intervenire a sostegno delle conclusioni del Parlamento e del Consiglio nonché la Repubblica italiana ad intervenire a sostegno delle conclusioni del Consiglio.

I. Causa C-549/20

96 La Repubblica di Cipro chiede che la Corte voglia:

– annullare l'articolo 1, punto 3, del regolamento 2020/1055, nella parte in cui inserisce il paragrafo 1, lettera b), nell'articolo 5 del regolamento n. 1071/2009, o, in subordine, annullare tale articolo 1, punto 3, nella sua interezza;

– in ulteriore subordine, annullare il regolamento 2020/1055 nella sua interezza, e

– condannare il Parlamento e il Consiglio alle spese.

97 Con decisioni del 12 maggio 2021, il presidente della Corte ha autorizzato la Repubblica di Estonia, la Repubblica di Lettonia, la Repubblica di Lituania e la Romania ad intervenire a sostegno delle conclusioni della Repubblica di Cipro.

98 Con decisioni in pari data, il presidente della Corte ha autorizzato il Regno di Danimarca, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica francese, il Granducato di Lussemburgo, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica d'Austria e il Regno di Svezia ad intervenire a sostegno delle conclusioni del Parlamento e del Consiglio nonché la Repubblica italiana ad intervenire a sostegno delle conclusioni del Consiglio.

J. Causa C-550/20

99 La Repubblica di Cipro chiede che la Corte voglia:

– annullare la direttiva 2020/1057 e

– condannare il Parlamento e il Consiglio alle spese.

100 Il Parlamento e il Consiglio chiedono che la Corte voglia:

– respingere integralmente il ricorso e

– condannare la Repubblica di Cipro alle spese.

101 Con decisioni del 29 aprile 2021, il presidente della Corte ha autorizzato la Repubblica di Estonia, la Repubblica di Lettonia e la Romania ad intervenire a sostegno delle conclusioni della Repubblica di Cipro.

102 Con decisioni in pari data, il presidente della Corte ha autorizzato il Regno di Danimarca, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica francese, il Granducato di Lussemburgo, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica d'Austria e il Regno di Svezia ad intervenire a sostegno delle conclusioni del Parlamento e del Consiglio nonché la Repubblica italiana ad intervenire a sostegno delle conclusioni del Consiglio.

K. Causa C-551/20

103 L'Ungheria chiede che la Corte voglia:

– annullare l'articolo 1, punto 6, lettera c), e l'articolo 2, punto 2, del regolamento 2020/1054 nonché, se del caso, le disposizioni di tale regolamento da essi indissociabili, o detto regolamento nella sua interezza;

– annullare l'articolo 1, punto 3, del regolamento 2020/1055, nella parte in cui inserisce il paragrafo 1, lettera b), nell'articolo 5 del regolamento n. 1071/2009, nonché, se del caso, le disposizioni del regolamento 2020/1055 da esso indissociabili;

– annullare, in via principale, l'articolo 1 della direttiva 2020/1057 o, in subordine, l'articolo 1, paragrafo 6, della stessa, nonché, se del caso, le disposizioni di tale direttiva da esso indissociabili, e

– condannare il Parlamento e il Consiglio alle spese.

104 Il Parlamento e il Consiglio chiedono che la Corte voglia:

– respingere integralmente il ricorso e

– condannare l'Ungheria alle spese.

105 Con decisioni del 13 aprile 2021, il presidente della Corte ha autorizzato la Repubblica di Estonia, la Repubblica di Lettonia, la Repubblica di Lituania e la Romania ad intervenire a sostegno delle conclusioni dell'Ungheria.

106 Con decisioni in pari data, il presidente della Corte ha autorizzato il Regno di Danimarca, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica ellenica, la Repubblica francese, il Granducato di Lussemburgo, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica d'Austria e il Regno di Svezia ad intervenire a sostegno delle conclusioni del Parlamento e del Consiglio nonché la Repubblica italiana ad intervenire a sostegno delle conclusioni del Consiglio.

L. Causa C-552/20

107 La Repubblica di Malta chiede che la Corte voglia:

– annullare l'articolo 1, punto 3, del regolamento 2020/1055, nella parte in cui inserisce il paragrafo 1, lettera b), nell'articolo 5 del regolamento n. 1071/2009;

– annullare l'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055, e

– condannare il Parlamento e il Consiglio alle spese.

108 Con decisioni del 22 aprile 2021, il presidente della Corte ha autorizzato il Regno del Belgio, la Repubblica di Estonia, la Repubblica di Lettonia, la Repubblica di Lituania e la Romania ad intervenire a sostegno delle conclusioni della Repubblica di Malta.

109 Con decisioni in pari data, il presidente della Corte ha autorizzato il Regno di Danimarca, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica francese, il Granducato di Lussemburgo, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica d'Austria e il Regno di Svezia ad intervenire a sostegno delle conclusioni del Parlamento e del Consiglio nonché la Repubblica italiana ad intervenire a sostegno delle conclusioni del Consiglio.

M. Causa C-553/20

110 La Repubblica di Polonia chiede che la Corte voglia:

– annullare, in via principale, l'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054 o, in subordine, tale regolamento nella sua interezza e

– condannare il Parlamento e il Consiglio alle spese.

111 Il Parlamento e il Consiglio chiedono che la Corte voglia:

– respingere integralmente il ricorso e

– condannare la Repubblica di Polonia alle spese.

112 Con decisioni del 27 aprile 2021, il presidente della Corte ha autorizzato la Repubblica di Lettonia e la Romania ad intervenire a sostegno delle conclusioni della Repubblica di Polonia.

113 Con decisioni in pari data, il presidente della Corte ha autorizzato il Regno di Danimarca, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica francese, il Granducato di Lussemburgo, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica d'Austria e il Regno di Svezia ad intervenire a sostegno delle conclusioni del Parlamento e del Consiglio nonché la Repubblica italiana ad intervenire a sostegno delle conclusioni del Consiglio.

N. Causa C-554/20

114 La Repubblica di Polonia chiede che la Corte voglia:

– annullare l'articolo 1, punto 3, del regolamento 2020/1055, nella parte in cui inserisce il paragrafo 1, lettera b), nell'articolo 5 del regolamento n. 1071/2009;

– annullare l'articolo 1, punto 3, del regolamento 2020/1055, nella parte in cui inserisce il paragrafo 1, lettera g), nell'articolo 5 del regolamento n. 1071/2009;

– annullare l'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055;

– annullare l'articolo 2, punto 5, lettera b), di tale regolamento;

– in subordine, annullare detto regolamento nella sua interezza, e

– condannare il Parlamento e il Consiglio alle spese.

115 Con decisioni del 27 aprile 2021, il presidente della Corte ha autorizzato la Repubblica di Estonia, la Repubblica di Lettonia, la Repubblica di Lituania e la Romania ad intervenire a sostegno delle conclusioni della Repubblica di Polonia.

116 Con decisioni in pari data, il presidente della Corte ha autorizzato il Regno di Danimarca, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica francese, il Granducato di Lussemburgo, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica d'Austria e il Regno di Svezia ad intervenire a sostegno delle conclusioni del Parlamento e del Consiglio nonché la Repubblica italiana ad intervenire a sostegno delle conclusioni del Consiglio.

O. Causa C-555/20

117 La Repubblica di Polonia chiede che la Corte voglia:

– annullare l'articolo 1, paragrafi 3, 4, 6 e 7, nonché l'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva 2020/1057, o, in subordine, tale direttiva nella sua interezza, e

– condannare il Parlamento e il Consiglio alle spese.

118 Il Parlamento e il Consiglio chiedono che la Corte voglia:

– respingere integralmente il ricorso e

– condannare la Repubblica di Polonia alle spese.

119 Con decisioni del 27 aprile 2021, il presidente della Corte ha autorizzato la Repubblica di Estonia, la Repubblica di Lettonia e la Romania ad intervenire a sostegno delle conclusioni della Repubblica di Polonia.

120 Con decisioni in pari data, il presidente della Corte ha autorizzato il Regno di Danimarca, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica francese, il Granducato di Lussemburgo, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica d'Austria e il Regno di Svezia ad intervenire a sostegno delle conclusioni del Parlamento e del Consiglio nonché la Repubblica italiana ad intervenire a sostegno delle conclusioni del Consiglio.

P. Sulla riunione delle cause da C-541/20 a C-555/20

121 Con decisione del 13 ottobre 2023, il presidente della Corte ha deciso, conformemente all'articolo 54, paragrafo 2, del regolamento di procedura della Corte, di riunire le cause da C-541/20 a C-555/20 ai fini sia della fase orale del procedimento, nella misura in cui non era ancora conclusa, sia della decisione definitiva.

IV. Sui ricorsi

A. Sul regolamento 2020/1054

122 La Repubblica di Lituania (causa C-541/20), la Repubblica di Bulgaria (causa C-543/20), la Romania (causa C-546/20), l'Ungheria (causa C-551/20) e la Repubblica di Polonia (causa C-553/20) chiedono l'annullamento di varie disposizioni del regolamento 2020/1054 o, in subordine, di tale regolamento nella sua interezza.

123 In primo luogo, i ricorsi proposti dalla Repubblica di Bulgaria, dalla Romania e dall'Ungheria mirano ad ottenere l'annullamento dell'articolo 1, punto 6, lettera c), del regolamento 2020/1054, che ha sostituito il paragrafo 8 dell'articolo 8 del regolamento n. 561/2006 con un nuovo paragrafo 8, il quale vieta, in sostanza, ai conducenti di effettuare a bordo di un veicolo i loro periodi di riposo settimanale regolari o superiori a 45 ore presi a compensazione di precedenti periodi di riposo settimanale ridotti (in prosieguo: il «divieto di riposo settimanale regolare o compensativo a bordo del veicolo»).

124 In secondo luogo, i ricorsi proposti dalla Repubblica di Lituania, dalla Repubblica di Bulgaria, dalla Romania e dalla Repubblica di Polonia mirano ad ottenere l'annullamento dell'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054, che ha inserito un paragrafo 8 *bis* nell'articolo 8 del regolamento n. 561/2006, il quale prevede l'obbligo per le imprese di trasporto di organizzare l'attività dei conducenti in modo tale che questi ultimi possano ritornare ogni tre o quattro settimane, a seconda che abbiano effettuato o meno in precedenza due periodi di riposo

settimanale ridotti consecutivi, alla sede di attività del datore di lavoro o al loro luogo di residenza, rispettivamente, per iniziare o effettuare almeno un periodo di riposo settimanale regolare o compensativo [in prosieguo: l'«obbligo previsto all'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054»].

125 In terzo luogo, il ricorso proposto dall'Ungheria mira altresì ad ottenere l'annullamento dell'articolo 2, punto 2, del regolamento 2020/1054, che ha sostituito il paragrafo 4 dell'articolo 3 del regolamento n. 165/2014 con un nuovo paragrafo 4 e un paragrafo 4 *bis*, che anticipano la data di entrata in vigore dell'obbligo di installare tachigrafi intelligenti di seconda generazione (in prosieguo: i «tachigrafi V2»).

126 In quarto e ultimo luogo, il ricorso proposto dalla Repubblica di Lituania mira anche ad ottenere l'annullamento dell'articolo 3 del regolamento 2020/1054, nella parte in cui tale articolo fissa, al primo comma, la data di entrata in vigore di detto regolamento al ventesimo giorno successivo alla sua pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

1. Panoramica dei motivi di ricorso

127 A sostegno delle conclusioni del suo ricorso (causa C-541/20) dirette all'annullamento dell'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054, la Repubblica di Lituania deduce quattro motivi, vertenti, il primo, sulla violazione dell'articolo 45 TFUE, il secondo, sulla violazione dell'articolo 26 TFUE (prima parte) e del principio generale di non discriminazione (seconda parte), il terzo, sulla violazione dell'articolo 3, paragrafo 3, TUE, degli articoli 11 e 191 TFUE nonché della politica dell'Unione in materia di ambiente e di lotta contro i cambiamenti climatici e, il quarto, sulla violazione del principio di proporzionalità. A sostegno delle conclusioni del medesimo ricorso dirette all'annullamento dell'articolo 3 del regolamento 2020/1054, detto Stato membro solleva tre motivi, vertenti, il primo, sulla violazione del principio di proporzionalità, il secondo, sulla violazione dell'obbligo di motivazione, previsto all'articolo 296 TFUE, e, il terzo, sulla violazione del principio di leale cooperazione, sancito all'articolo 4, paragrafo 3, TUE.

128 A sostegno del suo ricorso (causa C-543/20) volto all'annullamento dell'articolo 1, punto 6, lettera c), e dell'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054, la Repubblica di Bulgaria deduce cinque motivi. I motivi dal primo al terzo, diretti contro l'articolo 1, punto 6, lettera d), di tale regolamento, vertono, il primo, sulla violazione dell'articolo 45 TFUE (prima parte), nonché dell'articolo 21, paragrafo 1, TFUE e dell'articolo 45, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta») (seconda parte), il secondo, sulla violazione del principio di proporzionalità, sancito all'articolo 5, paragrafo 4, TUE e all'articolo 1 del protocollo (n. 2) sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, allegato al Trattato UE e al Trattato FUE (in prosieguo: il «protocollo sui principi di sussidiarietà e di proporzionalità»), nonché, il terzo, sulla violazione del principio della certezza del diritto. Il quarto motivo, diretto contro l'articolo 1, punto 6, lettera c), del regolamento 2020/1054, verte sulla violazione del principio di proporzionalità, sancito all'articolo 5, paragrafo 4, TUE e all'articolo 1 di tale protocollo. Il quinto motivo, diretto contro l'articolo 1, punto 6, lettere c) e d), di detto regolamento, verte sulla violazione dei principi della parità di trattamento e di divieto di qualsiasi discriminazione, sanciti all'articolo 18 TFUE nonché agli articoli 20 e 21 della Carta, del principio di uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati, sancito all'articolo 4, paragrafo 2, TUE, e, «nella misura in cui la Corte lo ritenga necessario», dell'articolo 95, paragrafo 1, TFUE.

129 A sostegno del suo ricorso (causa C-546/20) volto all'annullamento dell'articolo 1, punto 6, lettera c), e dell'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054, la Romania deduce tre motivi. Il primo motivo, diretto contro queste due disposizioni, verte sulla violazione del principio di proporzionalità, sancito all'articolo 5, paragrafo 4, TUE. Il secondo motivo, diretto contro l'articolo 1, punto 6, lettera d), di detto regolamento, verte sulla violazione della libertà di stabilimento, prevista all'articolo 49 TFUE. Il terzo motivo, suddiviso in due parti, diretto contro l'articolo 1, punto 6, lettere c) e d), di detto regolamento, verte sulla violazione del principio di non discriminazione in base alla nazionalità, di cui all'articolo 18 TFUE.

130 A sostegno delle conclusioni del suo ricorso (causa C-551/20) dirette all'annullamento dell'articolo 1, punto 6, lettera c), del regolamento 2020/1054, l'Ungheria deduce un motivo unico, vertente su un errore manifesto di valutazione e sulla violazione del principio di proporzionalità. A sostegno delle conclusioni di detto ricorso dirette all'annullamento dell'articolo 2, punto 2, del menzionato regolamento, tale Stato membro solleva tre motivi, vertenti, il primo, su un errore manifesto di valutazione e sulla violazione del principio di proporzionalità, il secondo, sulla violazione dei principi della certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento e, il terzo, sulla violazione dell'obbligo di mantenere la competitività economica dell'Unione, previsto all'articolo 151, secondo comma, TFUE.

131 A sostegno del suo ricorso (causa C-553/20) volto all'annullamento dell'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054, la Repubblica di Polonia deduce cinque motivi vertenti, il primo, sulla violazione del principio di proporzionalità, sancito all'articolo 5, paragrafo 4, TUE, il secondo, sulla violazione del principio della certezza del diritto, il terzo, sulla violazione dell'articolo 91, paragrafo 2, TFUE, il quarto, sulla violazione dell'articolo 94 TFUE e, il quinto, sulla violazione dell'articolo 11 TFUE e dell'articolo 37 della Carta.

132 Occorre esaminare in successione le conclusioni dei ricorsi dirette all'annullamento dell'articolo 1, punto 6, lettera d), dell'articolo 1, punto 6, lettera c), dell'articolo 2, punto 2, e dell'articolo 3 del regolamento 2020/1054.

2. Sull'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054

133 A sostegno dei loro rispettivi ricorsi volti all'annullamento dell'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054, la Repubblica di Lituania (causa C-541/20), la Repubblica di Bulgaria (causa C-543/20), la Romania (causa C-546/20) e la Repubblica di Polonia (causa C-553/20) deducono, a seconda dei casi, la violazione, in sostanza:

– del principio di proporzionalità (parti dalla prima alla terza del quarto motivo della Repubblica di Lituania, secondo motivo della Repubblica di Bulgaria, seconda parte del primo motivo della Romania e primo motivo della Repubblica di Polonia);

– dei principi della parità di trattamento e di non discriminazione (seconda parte del secondo motivo della Repubblica di Lituania, prima parte del quinto motivo della Repubblica di Bulgaria e seconda parte del terzo motivo della Romania);

– del principio della certezza del diritto (quarta parte del quarto motivo della Repubblica di Lituania, terzo motivo della Repubblica di Bulgaria e secondo motivo della Repubblica di Polonia);

– della libera circolazione dei cittadini dell'Unione, prevista all'articolo 21, paragrafo 1, TFUE e all'articolo 45 della Carta (seconda parte del primo motivo della Repubblica di Bulgaria);

– del funzionamento del mercato interno, previsto all'articolo 26 TFUE (prima parte del secondo motivo della Repubblica di Lituania);

– della libera circolazione dei lavoratori, prevista all'articolo 45 TFUE (primo motivo della Repubblica di Lituania e prima parte del primo motivo della Repubblica di Bulgaria);

– della libertà di stabilimento, prevista all'articolo 49 TFUE (secondo motivo della Romania);

– delle norme del diritto dell'Unione in materia di politica comune dei trasporti, previste all'articolo 91, paragrafo 2, TFUE (seconda parte del primo motivo della Romania, riguardante la violazione del principio di proporzionalità, e terzo motivo della Repubblica di Polonia) e all'articolo 94 TFUE (seconda parte del primo motivo della Romania, riguardante la violazione del principio di proporzionalità, e quarto motivo della Repubblica di Polonia), nonché

– delle norme del diritto dell'Unione in materia di tutela dell'ambiente (terzo motivo della Repubblica di Lituania e quinto motivo della Repubblica di Polonia).

a) Sulla ricevibilità

1) Argomenti delle parti

134 Nella causa C-543/20, il Consiglio esprime dubbi quanto alla ricevibilità delle conclusioni del ricorso della Repubblica di Bulgaria dirette all'annullamento dell'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054, in quanto dette conclusioni non mirerebbero, in realtà, a mettere in discussione la validità di tale disposizione, bensì ad ottenere un chiarimento sulla sua interpretazione.

135 A tal riguardo, il Consiglio ricorda che un testo di diritto derivato dell'Unione deve essere interpretato, per quanto possibile, in un senso conforme alle disposizioni dei trattati. Esso rileva che, nel caso di specie, secondo la Repubblica di Bulgaria, l'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054 potrebbe essere oggetto di una siffatta interpretazione conforme, con la conseguenza che, se così fosse, la Corte non dovrebbe esaminare i motivi dedotti a sostegno delle conclusioni di detto Stato. Pertanto, o l'interpretazione privilegiata da tale Stato membro è esatta, nel qual caso esso non metterebbe in discussione la validità della menzionata disposizione, oppure detta interpretazione è erronea, in quanto esiste un'altra interpretazione conforme ai trattati, nel qual caso tutti i motivi dedotti dovrebbero essere respinti in quanto infondati.

136 Non sarebbe ammissibile che uno Stato membro utilizzi la posizione privilegiata di cui gode ai sensi dell'articolo 263 TFUE per mettere in discussione la legittimità di atti legislativi del diritto dell'Unione al solo scopo di farne chiarire il significato presentando alla Corte diverse interpretazioni e chiedendole di escluderne alcune. Al pari dell'articolo 267 TFUE, l'articolo 263 TFUE non potrebbe essere utilizzato per sottoporre alla Corte questioni ipotetiche.

137 La Repubblica di Bulgaria ritiene che le conclusioni del suo ricorso dirette all'annullamento dell'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054 siano ricevibili.

2) Giudizio della Corte

138 Dal combinato disposto degli articoli 263 e 264 TFUE risulta che un ricorso proposto sulla base della prima di tali disposizioni per ottenere l'annullamento di uno degli atti menzionati nel primo comma della stessa deve avere ad oggetto l'annullamento di tale atto. Ne consegue che un ricorso il cui *petitum* sia diretto ad ottenere dalla Corte l'interpretazione di un simile atto non trova fondamento nell'articolo 263 TFUE e deve essere respinto in quanto irricevibile.

139 Tuttavia, quando una parte chiede, sulla base dell'articolo 263 TFUE, l'annullamento di un atto dell'Unione e ha indicato nel suo ricorso, come richiesto dall'articolo 21, primo comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea e dall'articolo 120, lettera c), del regolamento di procedura della Corte, i motivi e gli argomenti dedotti a sostegno della sua domanda nonché l'esposizione sommaria di tali motivi, la Corte deve necessariamente, e indipendentemente da qualsiasi domanda in tal senso della parte ricorrente, verificare la fondatezza dell'interpretazione dell'atto impugnato che costituisce la premessa di detti motivi e argomenti. Infatti, se la Corte adotta un'interpretazione diversa di tale atto, quest'ultima può essere sufficiente a giustificare il rigetto di tali motivi e argomenti in quanto infondati.

140 Nel caso di specie, l'atto introduttivo presentato dalla Repubblica di Bulgaria nella causa C-543/20 indica in modo chiaro e preciso i motivi e gli argomenti dedotti a sostegno delle conclusioni del suo ricorso dirette all'annullamento dell'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054, nonché l'esposizione sommaria di tali motivi. Da tale atto introduttivo risulta quindi che il ricorso presentato in detta causa ha lo scopo di mettere in discussione la legittimità della menzionata disposizione ai sensi dell'articolo 263 TFUE nel rispetto dei requisiti di cui all'articolo 21, primo comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea e all'articolo 120, lettera c), del regolamento di procedura.

141 Inoltre, dalla lettura del suddetto atto introduttivo risulta che i motivi e gli argomenti dedotti dalla Repubblica di Bulgaria muovono dalla premessa secondo cui l'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054 deve essere interpretato nel senso che tale disposizione impone ai conducenti, al fine di effettuare il loro periodo di riposo settimanale regolare o compensativo, di ritornare, a seconda dei casi, ogni tre o quattro settimane, alla sede di attività del datore di lavoro o al loro luogo di residenza, senza prevedere la possibilità per i conducenti di scegliere essi stessi il luogo in cui desiderano trascorrere detto periodo di riposo.

142 L'esame di tali motivi e argomenti richiede quindi che la Corte verifichi se l'interpretazione dell'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054, menzionata nel punto precedente, che costituisce la premessa di detti motivi e argomenti, sia corretta.

143 È vero che la stessa Repubblica di Bulgaria riconosce, in una parte preliminare del suo ricorso, da un lato, che tale disposizione può anche essere interpretata nel senso che non impone ai conducenti un simile obbligo di ritorno a uno dei due luoghi da essa specificati, e questi ultimi resterebbero allora liberi di scegliere di effettuare il loro periodo di riposo settimanale regolare o compensativo dove desiderano, e, dall'altro, che, qualora la Corte adottasse un'interpretazione siffatta, non occorrerebbe esaminare i motivi e gli argomenti dedotti a sostegno del suo ricorso, vertenti sulla violazione delle libertà fondamentali di circolazione dei lavoratori e dei cittadini dell'Unione, nonché dei principi di proporzionalità, della parità di trattamento e di non discriminazione. Tuttavia, tale circostanza non giustifica il rigetto del ricorso in quanto irricevibile. Infatti, la Corte è comunque tenuta a verificare la fondatezza dell'interpretazione della menzionata disposizione che costituisce la premessa di tali motivi e argomenti.

144 Occorre pertanto respingere l'eccezione di irricevibilità sollevata dal Consiglio contro le conclusioni del ricorso proposto dalla Repubblica di Bulgaria dirette all'annullamento dell'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054.

b) Nel merito

145 Dagli argomenti presentati dalla Repubblica di Lituania, dalla Repubblica di Bulgaria, dalla Romania e dalla Repubblica di Polonia a sostegno dei loro rispettivi ricorsi volti ad ottenere l'annullamento dell'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054, emerge che i motivi dedotti da tali Stati membri, vertenti sulla violazione del principio di proporzionalità, dei principi della parità di trattamento e di non discriminazione, delle libertà fondamentali garantite dal Trattato FUE e delle disposizioni del Trattato FUE relative alla tutela dell'ambiente, si basano sulla premessa secondo cui detta posizione deve essere interpretata nel senso indicato al punto 141 della presente sentenza, ossia come un obbligo per i conducenti di ritornare, a seconda dei casi, ogni tre o quattro settimane, alla sede di attività del loro datore di lavoro o al loro luogo di residenza, privandoli così della possibilità di scegliere essi stessi il luogo in cui desiderano trascorrere il loro periodo di riposo settimanale regolare o compensativo.

146 Tuttavia, atteso che, a tal riguardo, la Repubblica di Lituania, la Repubblica di Bulgaria e la Repubblica di Polonia addebitano al legislatore dell'Unione di avere violato il principio della certezza del diritto, sulla base del rilievo che l'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054 sarebbe privo di sufficiente chiarezza, occorre esaminare in primo luogo i motivi e gli argomenti relativi alla violazione di tale principio.

1) Sulla violazione del principio della certezza del diritto

i) Argomenti delle parti

147 La Repubblica di Lituania, nell'ambito della quarta parte del suo quarto motivo, relativo alla violazione del principio di proporzionalità, la Repubblica di Bulgaria, con il suo terzo motivo, e la Repubblica di Polonia, con il suo secondo motivo, affermano che l'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054 non rispetta i requisiti derivanti dal principio della certezza del diritto a causa della mancanza di chiarezza quanto alla sua esatta portata.

148 Il principio della certezza del diritto esigerebbe che le norme giuridiche siano chiare, precise e prevedibili nei loro effetti, affinché gli interessati possano orientarsi nelle situazioni e nei rapporti giuridici rientranti nell'ambito dell'ordinamento giuridico dell'Unione. Se è vero che si può ammettere che una normativa sia vaga, contenga termini astratti o conferisca un margine di discrezionalità, ciò varrebbe tuttavia a condizione che essa non conduca all'arbitrio e possa essere precisata dalla giurisprudenza, il che non avverrebbe nel caso di specie.

149 In primo luogo, la Repubblica di Bulgaria e la Repubblica di Polonia ritengono che non sia chiaramente definita la natura stessa degli obblighi che incombono ai conducenti o alle imprese di trasporto. Infatti, il tenore letterale dell'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054 lascerebbe sussistere seri dubbi sulla questione se i conducenti possano scegliere, per effettuare il loro periodo di riposo settimanale, un luogo diverso dai due luoghi indicati in tale disposizione, se il rispetto dell'obbligo derivante da detta disposizione incomba ai conducenti o alle imprese di trasporto e, in quest'ultimo caso, se tali imprese siano soltanto tenute a concedere tempo libero al conducente e a fornirgli un mezzo di trasporto affinché possa effettuare il suo periodo di

riposo in uno dei luoghi indicati oppure debbano anche vigilare affinché il conducente si renda effettivamente in uno di tali luoghi, come suggerirebbe piuttosto il considerando 14 di detto regolamento, che si riferisce al rispetto da parte del trasportatore dei suoi obblighi «in materia di organizzazione del ritorno regolare».

150 La Repubblica di Lituania e la Repubblica di Bulgaria ritengono che l'unica interpretazione dell'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054 conforme alle libertà fondamentali dei conducenti e all'obiettivo di migliorare le condizioni di lavoro sia considerare che tale disposizione non impone al conducente di ritornare al suo luogo di residenza o nello Stato membro in cui è stabilito il suo datore di lavoro, bensì stabilisce che il trasportatore deve organizzare l'attività del conducente in modo da non compromettere la libertà di quest'ultimo di scegliere di effettuare il suo periodo di riposo settimanale regolare o compensativo dove desidera. Secondo la Repubblica di Bulgaria, tuttavia, quand'anche la menzionata disposizione avesse tale portata, il datore di lavoro dovrebbe essere tenuto ad un obbligo siffatto solo qualora il conducente esprima il desiderio di ritornare in uno dei due luoghi suddetti.

151 In secondo luogo, la Repubblica di Lituania e la Repubblica di Polonia ritengono che sia molto difficile stabilire in che modo l'impresa di trasporto debba ottemperare in concreto all'obbligo previsto dall'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054. La Repubblica di Lituania sostiene, al riguardo, che il legislatore dell'Unione non ha precisato in che modo tale obbligo debba essere rispettato nella pratica. In tal senso, non sarebbero specificate né le modalità del ritorno del conducente, come le spese e la prova del ritorno, né quelle di un rifiuto di ritornare e le sue conseguenze in termini di sanzioni per il datore di lavoro nonché, eventualmente, per il lavoratore. Parimenti, non sarebbe chiaramente definita l'espressione «luogo di residenza» del conducente. In particolare, non sarebbe chiaro se un conducente originario di un paese terzo debba ritornare in quest'ultimo oppure nel luogo di residenza temporanea nello Stato membro interessato e, più in generale, non sarebbe chiaro se tale espressione si riferisca allo Stato membro interessato o a un indirizzo specifico del luogo di residenza. Tutte queste incertezze renderebbero impossibile l'applicazione uniforme del regolamento 2020/1054. Quanto alla Repubblica di Polonia, essa sostiene che detto regolamento non consente di individuare il modo in cui l'impresa di trasporto debba obbligare il conducente ad avvalersi della possibilità di ritorno che gli offre. Inoltre, non sarebbe chiaro quale veicolo debba essere utilizzato a tal fine. L'articolo 1, punto 6, lettera d), del menzionato regolamento potrebbe quindi imporre ai trasportatori obblighi che essi non sarebbero assolutamente in grado di assolvere senza violare il diritto fondamentale dei lavoratori alla libertà individuale.

152 In terzo luogo, la Repubblica di Polonia sostiene che suscita parimenti seri dubbi la questione se il ritorno al luogo di residenza non debba essere preceduto da un ritorno alla sede di attività del datore di lavoro. Infatti, alla luce della formulazione dell'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054, non sarebbe chiaro se, consentendo ai conducenti di ritornare direttamente al loro luogo di residenza, un'impresa di trasporto assolva l'obbligo di garantire loro un periodo di riposo, dato che i conducenti «inizia[no] il loro periodo di riposo settimanale» presso la sede di attività del datore di lavoro. Tale mancanza di precisione potrebbe indurre le imprese di trasporto a fornire ai conducenti un mezzo di trasporto verso la sede di attività del datore di lavoro, e solo successivamente al loro luogo di residenza, il che, per i conducenti che risiedono lontano da detta sede di attività, implicherebbe un riposo di qualità inferiore.

153 In quarto luogo, la Repubblica di Polonia afferma che non è chiaro se il tachigrafo, le cui registrazioni costituiscono gli elementi di prova richiesti dal terzo comma dell'articolo 8, paragrafo 8 *bis*, del regolamento n. 561/2006, quale inserito in tale regolamento dall'articolo 1,

punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054, sia quello del veicolo con cui il conducente ritorna alla sede di attività del datore di lavoro o al proprio luogo di residenza oppure quello del veicolo generalmente utilizzato dal conducente. Ai sensi dell'articolo 33, paragrafo 2, del regolamento n. 165/2014, i dati registrati mediante i tachigrafi dovrebbero essere conservati per un periodo di almeno un anno. Tuttavia, in virtù del considerando 14 del regolamento 2020/1054, l'impresa di trasporto potrebbe anche utilizzare altri documenti al fine di dimostrare l'osservanza dell'obbligo previsto all'articolo 1, punto 6, lettera d), di tale regolamento, senza che l'articolo 8, paragrafo 8 *bis*, del regolamento n. 561/2006 precisi però il periodo di conservazione di detti documenti.

154 Se è vero che gli Stati membri possono adottare, a determinate condizioni, misure di attuazione del diritto dell'Unione, tuttavia i regolamenti dovrebbero stabilire con sufficiente precisione il contenuto di tali misure nazionali. Orbene, ciò non avverrebbe nel caso delle disposizioni dell'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054, che concederebbero un margine di discrezionalità troppo ampio alle autorità nazionali competenti o renderebbero possibile una gamma eccessivamente ampia di soluzioni nazionali eterogenee. Nondimeno, tale regolamento mirerebbe per l'appunto a rafforzare la certezza del diritto per quanto riguarda gli obblighi incombenti alle imprese di trasporto. Tali obblighi dovrebbero quindi essere definiti in modo esaustivo e incontestabile in un atto dell'Unione direttamente applicabile, al fine di garantire l'applicazione uniforme del diritto dell'Unione nel mercato interno. Le precisazioni apportate alle disposizioni di detto regolamento dai diversi Stati membri condurrebbero, proprio al contrario, ad applicazioni divergenti all'interno degli stessi, accentuando così l'incertezza giuridica.

155 In quinto luogo, la Repubblica di Bulgaria ritiene che l'incertezza giuridica determinata dall'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054 sia dimostrata dalle interpretazioni contraddittorie che emergono sia dall'esposizione dei motivi presentata dal Consiglio in prima lettura durante il procedimento legislativo sia dalle spiegazioni fornite dal Parlamento durante detto procedimento in merito a un emendamento che non è stato infine adottato. Essa sarebbe altresì confermata dalle dichiarazioni effettuate dalla Commissione in risposta a richieste di chiarimenti presentate dai rappresentanti del settore dei trasporti nonché dai documenti «Domande e risposte» relativi, in particolare, al regolamento 2020/1054 [«*Mobility Package I – Social Rules, Driving and rest times, Questions and Answers, Parts 1 and 2*» («Pacchetto mobilità I – Norme sociali – Tempi di guida e di riposo – Domande e risposte – Parti 1 e 2»), 25 novembre 2020 e 21 aprile 2021], i quali contengono orientamenti che non sono comunque vincolanti.

156 In sesto luogo, la Repubblica di Bulgaria sottolinea che, in assenza di certezza del diritto, non si può escludere che l'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054 venga interpretato da autorità locali o da cittadini dell'Unione nel senso che impone ai conducenti l'obbligo di ritornare ogni tre o quattro settimane al loro luogo di residenza o nello Stato membro in cui è stabilito il loro datore di lavoro. Così, da una relazione della polizia belga risulterebbe che è stata inflitta un'ammenda a un'impresa di trasporti per il solo motivo che il conducente sottoposto a controllo non era ritornato dopo 13 settimane, senza che sia stata compiuta alcuna valutazione riguardo al luogo in cui tale conducente aveva scelto di effettuare il suo periodo di riposo settimanale regolare o compensativo, e ciò sebbene detto conducente avesse avuto la possibilità di ritornare al suo luogo di residenza o nello Stato membro in cui è stabilito il suo datore di lavoro.

157 Il Parlamento e il Consiglio sostengono che tali motivi e argomenti sono infondati.

ii) Giudizio della Corte

158 Da una costante giurisprudenza della Corte risulta che il principio della certezza del diritto esige, da un lato, che le norme di diritto siano chiare e precise e, dall'altro, che la loro applicazione sia prevedibile per i soggetti dell'ordinamento, in particolare quando esse possono avere conseguenze sfavorevoli. Tale principio impone in particolare che una normativa consenta agli interessati di conoscere con esattezza la portata degli obblighi che essa impone loro e che essi possano conoscere senza ambiguità i loro diritti e i loro obblighi e regolarsi di conseguenza (sentenza del 16 febbraio 2022, Ungheria/Parlamento e Consiglio, C-156/21, EU:C:2022:97, punto 223 e giurisprudenza ivi citata).

159 Tuttavia, tali esigenze non possono essere intese nel senso che ostano a che il legislatore dell'Unione, nell'ambito di una norma che esso adotta, utilizzi una nozione giuridica astratta né nel senso che impongono che una simile norma astratta menzioni le diverse ipotesi concrete in cui essa può essere applicata, in quanto il legislatore non può determinare in anticipo tutte le suddette ipotesi (sentenza del 16 febbraio 2022, Ungheria/Parlamento e Consiglio, C-156/21, EU:C:2022:97, punto 224 e giurisprudenza ivi citata).

160 Pertanto, non è necessario che un atto legislativo fornisca esso stesso precisazioni di natura tecnica, in quanto il legislatore dell'Unione può ricorrere ad un quadro giuridico generale che deve essere, eventualmente, precisato successivamente (sentenza del 30 gennaio 2019, Planta Tabak, C-220/17, EU:C:2019:76, punto 32 e giurisprudenza ivi citata).

161 Di conseguenza, il fatto che un atto legislativo conferisca un margine di discrezionalità alle autorità preposte alla sua attuazione non disattende di per sé l'esigenza di prevedibilità, a condizione che l'estensione e le modalità di esercizio di un simile potere vengano definite con sufficiente chiarezza, in considerazione del legittimo obiettivo perseguito, per fornire una protezione adeguata contro l'arbitrio (sentenza del 16 febbraio 2022, Ungheria/Parlamento e Consiglio, C-156/21, EU:C:2022:97, punto 225 e giurisprudenza ivi citata).

162 Analogamente, il principio della certezza del diritto non comporta l'obbligo di mantenere l'ordinamento giuridico inalterato nel tempo, giacché il legislatore dell'Unione rimane libero, nell'ambito del suo margine di discrezionalità, di modificare la situazione normativa esistente (v., in tal senso, sentenza del 3 giugno 2021, Jumbocarry Trading, C-39/20, EU:C:2021:435, punto 50).

163 È alla luce di tali considerazioni che occorre valutare la conformità dell'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054 al principio della certezza del diritto.

164 A tal riguardo, occorre ricordare che tale disposizione inserisce nell'articolo 8 del regolamento n. 561/2006 un paragrafo 8 *bis*, composto da tre commi.

165 Secondo il primo comma, le imprese di trasporto organizzano l'attività dei conducenti in modo tale che questi ultimi possano ritornare, nell'arco di quattro settimane consecutive, alla sede di attività del datore di lavoro o al loro luogo di residenza, al fine, rispettivamente, di iniziare o effettuare il loro periodo di riposo settimanale, a seconda dei casi, regolare o compensativo.

166 Il secondo comma prevede che, laddove un conducente abbia effettuato due periodi di riposo settimanale ridotti consecutivi, a norma dell'articolo 8, paragrafo 6, del regolamento n. 561/2006, come modificato dall'articolo 1, punto 6, lettera a), del regolamento 2020/1054, l'impresa di trasporto organizza l'attività del conducente in modo tale che questi possa ritornare la terza settimana per effettuare il proprio periodo di riposo settimanale regolare o compensativo.

167 Infine, ai sensi del terzo comma, l'impresa di trasporto documenta in che modo ottempera a tale obbligo e conserva la documentazione presso i suoi locali per presentarla su richiesta delle autorità di controllo.

168 Per quanto riguarda, in primo luogo, l'argomento della Repubblica di Lituania, della Repubblica di Bulgaria e della Repubblica di Polonia secondo il quale l'articolo 8, paragrafo 8 *bis*, del regolamento n. 561/2006, come introdotto dall'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054, non consentirebbe di comprendere, da un lato, se l'obbligo previsto da tale disposizione incomba ai conducenti o alle imprese di trasporto e, dall'altro, se i conducenti siano liberi di scegliere un luogo diverso dalla sede di attività del datore di lavoro o dal loro luogo di residenza per iniziare o trascorrere il loro periodo di riposo settimanale regolare o compensativo, si deve constatare che, come risulta chiaramente dal testo di tale articolo 8, paragrafo 8 *bis*, in particolare dai termini «le imprese di trasporto organizzano» [e «l'impresa di trasporto organizza»], che figurano nei primi due commi, e «l'impresa documenta in che modo ottempera a tale obbligo», che figura nel terzo comma, le disposizioni contenute in detto articolo 8, paragrafo 8 *bis*, non si rivolgono ai conducenti bensì alle imprese di trasporto, imponendo a queste ultime l'obbligo di organizzare l'attività dei conducenti in modo tale che essi, come risulta dai termini «possano» [e «possa»] utilizzati nei primi due commi, abbiano la possibilità, a seconda dei casi, ogni tre o quattro settimane, di ritornare alla sede di attività del datore di lavoro o al loro luogo di residenza, al fine, rispettivamente, di iniziare o effettuare il loro periodo di riposo settimanale regolare o compensativo.

169 Come ha rilevato l'avvocato generale al paragrafo 126 delle sue conclusioni, l'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054 impone in tal modo alle imprese di trasporto un obbligo di organizzazione dell'attività dei conducenti, nel senso che tali imprese devono, in qualità di datore di lavoro, rendere possibile, avvalendosi di tutti i mezzi dei quali dispongono nell'ambito del rapporto di lavoro instaurato con i loro conducenti, il ritorno di questi ultimi in uno dei due luoghi specificati da detta disposizione, vale a dire la sede di attività del datore di lavoro o il luogo di residenza dei conducenti; tale obbligo è inoltre limitato unicamente a uno di questi due luoghi e non si estende quindi ad altri luoghi.

170 L'obbligo menzionato nel punto precedente non pregiudica tuttavia la libertà del conducente di scegliere di effettuare il suo periodo di riposo settimanale regolare o compensativo dove desidera.

171 Infatti, l'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054 non impone alcun obbligo ai conducenti per quanto riguarda il luogo in cui effettuare il loro periodo di riposo settimanale regolare o compensativo. In particolare, sebbene, come conferma il considerando 8 del regolamento 2020/1055, tale disposizione garantisca ai conducenti il «diritto» di ritornare in uno dei due luoghi specifici previsti dalla stessa al fine di iniziare o effettuare detto periodo di riposo, essa non impone loro alcun obbligo al riguardo. Essa non prevede quindi che i conducenti siano tenuti, in ogni circostanza, a ritornare alla sede di attività del loro datore di lavoro o al proprio luogo di residenza e lascia loro la libertà di scegliere di effettuare il periodo di riposo settimanale regolare o compensativo dove desiderano.

172 La portata che occorre attribuire all'obbligo sancito dall'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054 è peraltro confermata dal considerando 14 di tale regolamento, il quale indica che, al fine di evitare che i conducenti restino lontani da casa per un periodo eccessivamente lungo, le imprese di trasporto devono organizzare l'attività dei conducenti in modo da «consentire» loro di raggiungere la sede delle attività del datore di lavoro o il loro luogo di residenza, a seconda dei casi, ogni tre o quattro settimane, precisando espressamente al contempo che il conducente è «libero di scegliere dove trascorrere il suo periodo di riposo».

173 Ne risulta quindi che, sebbene l'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054 salvaguardi la libertà dei conducenti quanto alla scelta del luogo in cui desiderano iniziare o effettuare il loro periodo di riposo settimanale regolare o compensativo, il legislatore dell'Unione ha soprattutto, e più fondamentalmente, assicurato che non venga esercitata alcuna pressione sui conducenti ai fini di una loro asserita scelta di non ritornare alla sede di attività del loro datore di lavoro o al loro luogo di residenza. A tal riguardo, la valutazione d'impatto – capitolo sociale (parte 1/2, pag. 49) ha rilevato la difficoltà per i conducenti di dimostrare il carattere libero della propria scelta qualora decidano di effettuare il loro periodo di riposo a bordo del veicolo.

174 Infatti, si deve ricordare che, poiché il lavoratore deve essere considerato la parte debole del rapporto di lavoro, è necessario impedire al datore di lavoro di disporre della facoltà di imporgli una restrizione dei suoi diritti, o che un lavoratore possa essere dissuaso dal far valere espressamente i suoi diritti nei confronti del suo datore di lavoro (v., in tal senso, sentenza del 14 maggio 2019, CCOO, C-55/18, EU:C:2019:402, punti 44 e 45 e giurisprudenza ivi citata).

175 Pertanto, l'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054 non può essere interpretato, contrariamente a quanto suggerito dalla Repubblica di Bulgaria, nel senso che consente a un datore di lavoro di esimersi dall'obbligo di organizzare l'attività dei suoi conducenti al fine di rendere possibile il loro ritorno per il motivo che essi avrebbero rinunciato, in anticipo e in generale, al diritto loro accordato da tale disposizione di effettuare il proprio periodo di riposo settimanale regolare o compensativo dove desiderano.

176 Come correttamente rilevato dal Consiglio, l'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054 completa in tal modo l'articolo 9, paragrafi 2 e 3, del regolamento n. 561/2006, il cui tenore, in sostanza, non è stato modificato dall'articolo 1, punto 8, lettera b), del regolamento 2020/1054, e dal quale discende che, quando il conducente lascia il veicolo in un luogo diverso dal suo luogo di residenza o dalla sede di attività del datore di lavoro, il tempo trascorso per rendersi fino a tale veicolo e per ritornarne non è, in linea di principio, considerato parte del periodo di riposo. In tale contesto, l'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054 garantisce quindi ormai ai conducenti il diritto, sotteso all'articolo 9, paragrafi 2 e 3, del regolamento n. 561/2006, di raggiungere uno di questi due luoghi per iniziare o effettuare il loro periodo di riposo settimanale regolare o compensativo. Poiché il tempo necessario per tale ritorno non è periodo di riposo bensì orario di lavoro, spetta al datore di lavoro farsi carico delle eventuali spese inerenti a detto ritorno.

177 Ne consegue che l'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054 impone alle imprese di trasporto di organizzare l'attività dei propri conducenti in modo da consentire che essi ritornino, a seconda dei casi, ogni tre o quattro settimane, alla sede di attività dell'impresa o al loro luogo di residenza al fine di iniziare o effettuare il loro periodo di riposo settimanale regolare o compensativo.

178 Per non pregiudicare l'effettività del diritto del conducente di ritornare in uno dei luoghi indicati nel punto precedente, detta disposizione impone altresì, in linea di principio, l'obbligo per l'impresa di trasporto di organizzare a sue spese il ritorno di tale conducente, salvo che quest'ultimo scelga di non ritornarvi per iniziare o effettuare il suo periodo di riposo settimanale regolare o compensativo. Pertanto, un'impresa di trasporto non è tenuta ad adottare i provvedimenti necessari per organizzare il ritorno di un determinato conducente se questi l'ha informata che non desidera ritornare in uno di tali luoghi.

179 L'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054 non impone quindi alle imprese di trasporto, contrariamente a quanto suggerito dalla Repubblica di Polonia, neppure di obbligare i conducenti a prendere effettivamente il loro periodo di riposo settimanale regolare o compensativo nel loro luogo di residenza, dal momento che un datore di lavoro non può né imporre il luogo in cui il suo lavoratore effettuerà tale periodo di riposo né, a maggior ragione, controllare le attività svolte da un conducente quando non lavora.

180 Ne consegue altresì che, contrariamente a quanto ipotizzato dalla Repubblica di Lituania, non può esservi alcuna sanzione né a carico del conducente, in caso di rifiuto dello stesso di effettuare il suo periodo di riposo settimanale regolare o compensativo nel suo luogo di residenza, né a carico dell'impresa di trasporto, in caso di mancato ritorno del conducente a uno dei luoghi specificati da tale disposizione, purché detta impresa possa dimostrare che il conducente ha liberamente scelto di non avvalersi della possibilità di ritorno che essa intendeva organizzare.

181 Per quanto concerne, in secondo luogo, gli argomenti addotti dalla Repubblica di Lituania e dalla Repubblica di Polonia, vertenti sull'assenza di precisazioni, nel regolamento 2020/1054, riguardo all'attuazione pratica dell'obbligo previsto all'articolo 1, punto 6, lettera d), di detto regolamento, al fine di consentire il ritorno dei conducenti, in particolare all'organizzazione di tale eventuale ritorno da parte delle imprese di trasporto, occorre sottolineare che, conformemente alla giurisprudenza richiamata al punto 159 della presente sentenza, il principio della certezza del diritto non osta a che il legislatore dell'Unione, nell'ambito di una norma che esso adotta, utilizzi una nozione giuridica astratta e non impone che tale norma astratta menzioni le diverse ipotesi concrete in cui essa può essere applicata, in quanto detto legislatore non può determinare in anticipo tutte le suddette ipotesi.

182 Il rispetto del principio della certezza del diritto non richiede quindi che il legislatore dell'Unione definisca tutte le modalità specifiche di attuazione delle disposizioni di un atto legislativo, né che preveda tutte le situazioni concrete alle quali tali disposizioni possono essere applicate, in quanto detto legislatore ha facoltà, come risulta dalla giurisprudenza richiamata al punto 160 della presente sentenza, di ricorrere, per motivi di flessibilità e per agire nel rispetto del principio di proporzionalità, a un quadro giuridico generale suscettibile di dover essere precisato successivamente.

183 Non si può pertanto addebitare al legislatore dell'Unione di non avere precisato, in una disposizione di portata generale quale l'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054, tutte le modalità pratiche relative all'organizzazione del lavoro per quanto riguarda l'eventuale ritorno dei conducenti, in particolare quelle concernenti il mezzo di trasporto che essi possono utilizzare per effettuare tale ritorno. Siffatte precisazioni avrebbero pregiudicato la flessibilità che il legislatore dell'Unione ha inteso lasciare alle imprese di trasporto, nella loro qualità di datore di lavoro, per decidere esse stesse, nell'ambito del rapporto di lavoro instaurato con i loro conducenti, le modalità concrete di esercizio dei corrispondenti diritti conferiti a questi ultimi, in funzione di ciascuna situazione specifica. Salvo violare tale imperativo di flessibilità, non si può

neppure addebitare al legislatore dell'Unione di non aver esplicitato, in una simile disposizione di portata generale, le modalità con cui le imprese di trasporto devono conciliare l'obbligo previsto all'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054 con il rispetto della libertà dei conducenti di scegliere il luogo in cui desiderano effettuare il loro periodo di riposo settimanale regolare o compensativo, dato che siffatte modalità dipendono da ciascun caso specifico.

184 Analogamente, occorre respingere l'argomento della Repubblica di Lituania secondo cui l'espressione «luogo di residenza» non sarebbe chiaramente definita. Infatti, tenuto conto del significato abituale di tali termini e della costante giurisprudenza della Corte, secondo la quale il luogo di residenza corrisponde al luogo in cui in cui si trova il centro principale degli interessi della persona interessata (v., in tal senso, sentenze dell'11 novembre 2004, Adanez-Vega, C-372/02, EU:C:2004:705, punto 37, e dell'11 settembre 2014, B., C-394/13, EU:C:2014:2199, punto 26 e giurisprudenza ivi citata), si deve ritenere che tale nozione si riferisca, in modo chiaro e preciso, a un luogo determinato e non al territorio di uno Stato membro nel suo insieme, come ipotizzato dalla Repubblica di Lituania.

185 Quanto alla specifica situazione dei conducenti di paesi terzi, non si può neppure sostenere che il fatto che l'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054 non disciplini espressamente tale situazione implichi una violazione del principio della certezza del diritto, giacché, secondo detta disposizione, le imprese di trasporto devono rendere possibile il ritorno di tali conducenti durante l'orario di lavoro al loro luogo di residenza, eventualmente situato in un paese terzo, o alla sede di attività del datore di lavoro, situata nel territorio dell'Unione.

186 Per quanto riguarda, in terzo luogo, l'argomento più specifico dedotto dalla Repubblica di Polonia in tale contesto, secondo cui l'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054 sembra imporre alle imprese di trasporto l'obbligo di assicurarsi che i conducenti possano ritornare anzitutto alla sede di attività del datore di lavoro prima di poter raggiungere successivamente il proprio luogo di residenza, privandoli così della possibilità di ritornare direttamente a quest'ultimo luogo, esso non può essere accolto. Infatti, dal testo stesso della menzionata disposizione, letta alla luce del considerando 14 di detto regolamento, si evince che i conducenti devono avere la possibilità di ritornare al primo «o» al secondo di questi due luoghi specifici al fine di iniziare o effettuare il loro periodo di riposo settimanale regolare o compensativo. Le asserite complicazioni pratiche che implicherebbe l'obbligo per un conducente di ritornare anzitutto alla sede di attività del datore di lavoro prima di poter ritornare al proprio luogo di residenza risultano quindi da un'interpretazione erronea di detta disposizione da parte di tale Stato membro.

187 Inoltre, se è vero che l'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054 non impone ai conducenti di ritornare anzitutto alla sede di attività del datore di lavoro, prima di ritornare, se lo desiderano, al proprio luogo di residenza, esso non vieta tuttavia a un'impresa di trasporto, in qualità di datore di lavoro, di obbligare i conducenti da essa occupati, purché tale obbligo sia imposto durante l'orario di lavoro, a ritornare anzitutto a tale sede di attività, dato che detto obbligo attiene al tempo di lavoro disciplinato dalla normativa applicabile al rapporto di lavoro fra detta impresa e i suoi conducenti.

188 Inoltre, tale eventuale obbligo di ritornare anzitutto alla sede di attività del datore di lavoro non priva affatto i conducenti interessati del diritto di scegliere il luogo in cui desiderano effettuare il loro periodo di riposo settimanale regolare o compensativo, dopo essersi eventualmente

conformati all'ordine del loro datore di lavoro di ritornare a tale sede di attività ed avere in tal modo adempiuto un obbligo loro incombente nell'ambito del rapporto di lavoro instaurato con detto datore di lavoro.

189 Per quanto riguarda, in quarto luogo, l'argomento della Repubblica di Polonia secondo cui il terzo comma dell'articolo 8, paragrafo 8 *bis*, del regolamento n. 561/2006, inserito in quest'ultimo dall'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054, mancherebbe di chiarezza circa il modo in cui le imprese di trasporto devono documentare l'osservanza dell'obbligo previsto da tale disposizione, occorre rilevare che, a termini del considerando 14 di quest'ultimo regolamento, detto obbligo in materia di prova può essere soddisfatto sia mediante le registrazioni del tachigrafo sia mediante i registri di servizio dei conducenti o qualsiasi altro documento.

190 Ne consegue che, come ha rilevato l'avvocato generale al paragrafo 140 delle sue conclusioni, il legislatore dell'Unione ha inteso offrire alle imprese di trasporto una certa flessibilità dando loro la possibilità di dimostrare, utilizzando qualsiasi documentazione pertinente a tal fine, sia l'osservanza dell'obbligo previsto all'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054, sia il modo in cui detto obbligo è stato conciliato, ove necessario, in un determinato caso, con la scelta espressa dal conducente di effettuare il suo periodo di riposo settimanale regolare o compensativo in un luogo diverso da quello della sua residenza. Siffatta flessibilità è peraltro coerente con quella che il legislatore dell'Unione offre alle imprese di trasporto per quanto riguarda l'organizzazione stessa del ritorno del conducente.

191 A tale proposito, il fatto che il terzo comma dell'articolo 8, paragrafo 8 *bis*, del regolamento n. 561/2006, inserito in quest'ultimo dall'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054, non individui più precisamente in che modo, segnatamente con quali documenti, le imprese di trasporto possano dimostrare di ottemperare all'obbligo previsto da tale disposizione non significa che essa violi il principio della certezza del diritto.

192 Infatti, anzitutto, le esigenze derivanti dal principio della certezza del diritto non possono essere intese, come risulta dalla giurisprudenza richiamata al punto 159 della presente sentenza, nel senso che impongono che una norma menzioni le diverse ipotesi concrete in cui essa può essere applicata, in quanto il legislatore dell'Unione non può determinare in anticipo tutte le suddette ipotesi. Pertanto, una disposizione come quella prevista all'articolo 8, paragrafo 8 *bis*, terzo comma, del regolamento n. 561/2006, introdotta dall'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054, che si applica a una molteplicità di situazioni diverse, non deve né precisare né disciplinare in dettaglio tutte le situazioni alle quali essa è destinata ad applicarsi.

193 Occorre poi ricordare che, per quanto attiene alle registrazioni dei tachigrafi, riguardo alle quali il considerando 14 del regolamento 2020/1054 precisa che possono costituire elementi di prova pertinenti, il regolamento n. 165/2014, come modificato dall'articolo 2 del regolamento 2020/1054, contiene esso stesso una serie di disposizioni specifiche destinate a garantire il controllo dell'osservanza delle disposizioni del regolamento n. 561/2006, e la Commissione è incaricata, in forza dell'articolo 2, punto 8, lettera a), del regolamento 2020/1054, di adottare norme dettagliate per l'applicazione uniforme dell'obbligo di registrare e conservare taluni dati relativi al tempo di lavoro.

194 Inoltre, nella misura in cui risultasse necessario precisare ulteriormente talune modalità concrete di attuazione, da parte delle imprese di trasporto, dei loro obblighi ai sensi dell'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054, come quelle in materia di prova dell'osservanza di tale disposizione, si deve sottolineare che l'articolo 18 del regolamento n. 561/2006, che non è stato

modificato dal regolamento 2020/1054, autorizza espressamente gli Stati membri, in conformità con l'articolo 291, paragrafo 1, TFUE, ad adottare le disposizioni necessarie all'attuazione del regolamento n. 561/2006. Infatti, da una costante giurisprudenza risulta che gli Stati membri possono 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 (sentenza del 12 aprile 2018, Commissione/Danimarca, C-541/16, EU:C:2018:251, punto 28 e giurisprudenza ivi citata).

195 Infine, in assenza di regolamentazione precisa a livello dell'Unione o nazionale riguardo al modo in cui le imprese di trasporto devono dimostrare di ottemperare all'obbligo ad esse incombente in forza dell'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054, spetta a queste stesse imprese, in qualità di datore di lavoro, scegliere, nell'ambito della flessibilità offerta dal legislatore dell'Unione, un metodo affidabile ed efficace, avvalendosi di tutti i mezzi di cui dispongono nel contesto del rapporto di lavoro instaurato con i loro conducenti, idoneo ad assicurare l'osservanza del requisito probatorio relativo a tale obbligo (v., per analogia, sentenza del 30 gennaio 2019, Planta Tabak, C-220/17, EU:C:2019:76, punto 33 e giurisprudenza ivi citata).

196 Per quanto riguarda, in quinto luogo, l'argomento dedotto dalla Repubblica di Bulgaria, vertente su talune indicazioni emerse dal procedimento legislativo, è sufficiente constatare che né le spiegazioni fornite dal Parlamento in merito agli emendamenti respinti nel corso di tale procedimento né quelle esposte dal Consiglio nella sua relazione sulla proposta di regolamento «orario di lavoro», che costituiscono atti intermedi adottati dalle istituzioni dell'Unione al fine di preparare l'adozione di un atto legislativo senza fissare definitivamente la loro posizione, possono essere idonee ad influire sull'interpretazione dell'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054, quale risulta dal testo della versione finale di detta disposizione adottata dal legislatore dell'Unione. Ne consegue che tali documenti non possono essere fonte di incertezza giuridica.

197 Lo stesso vale per le dichiarazioni rese dalla Commissione dopo l'adozione del regolamento 2020/1054, come quelle contenute nei documenti «Domande e risposte» relativi a tale regolamento, menzionati nel punto 155 della presente sentenza, in quanto tali documenti, peraltro non insoliti, non possiedono alcun valore giuridico vincolante (v., per analogia, sentenza del 12 aprile 2018, Commissione/Danimarca, C-541/16, EU:C:2018:251, punto 47). Dette dichiarazioni non possono quindi dimostrare una violazione, da parte dell'articolo 1, punto 6, lettera d), del citato regolamento, del principio della certezza del diritto.

198 Infine, in sesto luogo, la circostanza addotta dalla Repubblica di Bulgaria, secondo la quale sarebbe stata inflitta un'ammenda dalla polizia belga per il solo motivo che il conducente sottoposto a controllo non era ritornato dopo tredici settimane, senza che sia stata compiuta alcuna valutazione riguardo al luogo in cui il medesimo aveva scelto di effettuare il suo periodo di riposo settimanale regolare o compensativo, e ciò sebbene detto conducente avesse avuto la possibilità di ritornare al suo luogo di residenza o nello Stato membro in cui è stabilito il suo datore di lavoro, non può dimostrare, supponendola accertata, che l'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054 violi il principio della certezza del diritto. Una violazione siffatta non può, infatti, essere ragionevolmente desunta dal modo in cui le autorità nazionali hanno applicato tale disposizione in un caso specifico.

199 Di conseguenza, occorre respingere in quanto infondati la quarta parte del quarto motivo dedotto dalla Repubblica di Lituania, il terzo motivo dedotto dalla Repubblica di Bulgaria e il secondo motivo dedotto dalla Repubblica di Polonia.

200 Ne deriva che gli altri motivi e argomenti addotti dalla Repubblica di Lituania, dalla Repubblica di Bulgaria, dalla Romania e dalla Repubblica di Polonia a sostegno delle loro conclusioni dirette all'annullamento dell'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054 devono, come i primi due Stati hanno espressamente riconosciuto essi stessi nei loro ricorsi e in udienza, essere respinti nella misura in cui si basano sulla premessa erronea secondo cui tale disposizione imporrebbe ai conducenti di ritornare alla sede di attività del loro datore di lavoro o al loro luogo di residenza, a seconda dei casi, ogni tre o quattro settimane, senza consentire loro di scegliere essi stessi il luogo in cui desiderano effettuare il proprio periodo di riposo settimanale regolare compensativo.

2) Sulla violazione del principio di proporzionalità

i) Argomenti delle parti

201 La Repubblica di Lituania, con le parti dalla prima alla terza del suo quarto motivo; la Repubblica di Bulgaria, con il suo secondo motivo; la Romania, con la seconda parte del suo primo motivo, e la Repubblica di Polonia, con il suo primo motivo, affermano che l'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054 non rispetta i requisiti derivanti dal principio di proporzionalità.

202 In primo luogo, questi quattro Stati membri contestano la proporzionalità in quanto tale dell'obbligo previsto da detta disposizione.

203 Sotto un primo profilo, secondo la Repubblica di Bulgaria, la Romania e la Repubblica di Polonia, il suddetto obbligo non sarebbe conforme al principio di proporzionalità in ragione delle sue conseguenze negative sulle imprese di trasporto, per quanto riguarda in particolare i notevoli costi finanziari generati per queste ultime.

204 Da un lato, il medesimo obbligo comporterebbe spese di gestione relative all'organizzazione del ritorno nello Stato membro di stabilimento nonché perdite di entrate connesse al tempo dedicato a tale ritorno, tempo durante il quale i conducenti, viaggiando su veicoli che circolano a vuoto, non svolgerebbero alcuna attività redditizia, il che implicherebbe una limitazione dell'attività commerciale e una riduzione delle entrate. Dall'altro lato, anche l'obbligo imposto alle imprese di trasporto dal terzo comma dell'articolo 8, paragrafo 8 *bis*, del regolamento n. 561/2006, come introdotto dall'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054, di documentare in che modo ottemperano all'obbligo previsto da tale disposizione comporterebbe notevoli oneri aggiuntivi.

205 Orbene, le imprese di trasporto sarebbero per la maggior parte PMI, per le quali tutti i suddetti oneri sarebbero particolarmente gravosi. A tale proposito, il CESE avrebbe sottolineato la necessità di limitare detti oneri e il CdR, dal canto suo, avrebbe segnalato che gli Stati membri situati alla periferia dell'Unione devono affrontare maggiori difficoltà per raggiungere il nucleo centrale del mercato interno. Oltre a ciò, la disposizione di cui trattasi sarebbe stata adottata in un periodo di crisi economica innescata dalla pandemia di COVID-19, il che ne amplificherebbe gli effetti negativi.

206 Sotto un secondo profilo, l'obbligo previsto all'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054 non sarebbe conforme al principio di proporzionalità a causa delle sue ripercussioni negative sui conducenti.

207 Anzitutto, secondo la Repubblica di Lituania e la Repubblica di Bulgaria, tale obbligo viola detto principio in quanto, limitando il diritto dei conducenti di scegliere essi stessi dove intendano trascorrere il loro periodo di riposo e ledendo in tal modo la loro libertà di circolazione, costituirebbe una misura manifestamente inadeguata che andrebbe oltre quanto è necessario per realizzare l'obiettivo consistente nel migliorare le condizioni di riposo dei lavoratori. In tale contesto, la Repubblica di Polonia sostiene, dal canto suo, che detto obbligo è contrario all'articolo 4, lettera f), del regolamento n. 561/2006, ai sensi del quale la nozione di «riposo» comprende ogni periodo ininterrotto durante il quale il conducente può disporre liberamente del suo tempo. Detto Stato membro afferma inoltre che il legislatore dell'Unione ha determinato in modo arbitrario, all'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054, i luoghi in cui i conducenti sono tenuti ad effettuare il loro riposo.

208 Oltre a ciò, la Repubblica di Lituania, la Repubblica di Bulgaria, la Romania e la Repubblica di Polonia affermano che il numero più elevato di spostamenti implicato dall'obbligo previsto all'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054 comporterebbe un maggiore affaticamento per i conducenti, in particolare per quelli tenuti a ritornare negli Stati membri situati alla periferia dell'Unione. Lo squilibrio per tali conducenti determinato da detto obbligo pregiudicherebbe la loro salute e la loro capacità lavorativa, tenuto conto dello sfinimento che causerebbe loro il ritmo intensivo dei ritorni. Tale situazione avrebbe conseguenze negative anche per la sicurezza stradale. Pertanto, la misura in questione non sarebbe idonea a realizzare gli obiettivi perseguiti dal menzionato regolamento, consistenti nel migliorare le condizioni di lavoro dei conducenti nell'Unione e la sicurezza stradale.

209 Infine, la Romania afferma che, sebbene uno degli obiettivi del regolamento 2020/1054, come risulta dal suo considerando 1, sia attrarre lavoratori qualificati nel settore dei trasporti su strada, la delocalizzazione forzata delle imprese di trasporto che comporteranno i costi connessi a tale nuovo obbligo esporrà un numero significativo di detti lavoratori al rischio di perdere il lavoro o di dover emigrare in un altro Stato per poter continuare a svolgere l'attività per la quale essi sono qualificati. Infatti, secondo informazioni di cui dispone la Romania, oltre il 45% delle imprese di trasporto stabilite in tale Stato membro prevederebbe di costituire società e filiali o di delocalizzare la propria attività in Stati membri dell'Europa occidentale al fine di attenuare gli effetti negativi delle misure che costituiscono il «Pacchetto mobilità». Tali effetti negativi si verificherebbero in un settore di importanza cruciale per l'economia nazionale, in quanto i servizi di trasporto di merci su strada fanno parte dei settori che generano le principali esportazioni per la Romania e contribuiscono in misura significativa all'equilibrio della bilancia commerciale nazionale.

210 Sotto un terzo profilo, secondo la Repubblica di Bulgaria, la Romania e la Repubblica di Polonia, l'obbligo previsto all'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054 non è conforme al principio di proporzionalità in ragione delle sue conseguenze negative sull'ambiente. Infatti, tale obbligo implicherebbe di programmare tragitti supplementari per la partenza e il ritorno di migliaia di conducenti al giorno. In particolare, i conducenti che provengono da Stati membri situati alla periferia dell'Unione sarebbero oggettivamente obbligati a percorrere distanze molto lunghe, ben superiori a quelle percorse dai loro omologhi dell'Europa centrale e occidentale, dove avrebbe luogo la maggior parte dei trasporti nell'Unione. Inoltre, i ritorni verrebbero probabilmente effettuati con un carico ridotto o addirittura senza carico, il che costringerebbe

migliaia di veicoli a circolare a vuoto. Tale aumento significativo del numero di spostamenti comporterebbe un aumento delle emissioni di anidride carbonica (CO_2) e avrebbe un notevole impatto sull'ambiente.

211 Sotto un quarto profilo, la Repubblica di Bulgaria, la Romania e la Repubblica di Polonia affermano che esistevano soluzioni meno onerose per i conducenti e le imprese di trasporto. Infatti, la libertà dei conducenti avrebbe potuto essere salvaguardata prevedendo l'obbligo per le imprese di trasporto di organizzarne il ritorno solo nei casi in cui essi desiderino ritornare. In questo modo, le imprese di trasporto non dovrebbero sostenere spese supplementari eccessive. Tale soluzione alternativa garantirebbe una maggiore flessibilità e, pertanto, un'adeguata tutela dei diritti dei conducenti. Inoltre, la Repubblica di Polonia sottolinea che una misura in tal senso era stata proposta dalla commissione per l'occupazione e gli affari sociali del Parlamento durante il procedimento legislativo.

212 In secondo luogo, la Romania e la Repubblica di Polonia contestano l'esame effettuato dal legislatore dell'Unione della proporzionalità della misura prevista all'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054 e, in particolare, lamentano l'assenza di una valutazione d'impatto, in violazione dell'accordo interistituzionale, segnatamente dei punti da 12 a 15 dello stesso, riguardo alla versione finale di tale disposizione. Il legislatore dell'Unione non avrebbe quindi analizzato varie circostanze rilevanti per la situazione che detta disposizione è intesa a disciplinare.

213 Anzitutto, la Repubblica di Polonia afferma che il legislatore dell'Unione non ha esaminato la questione se l'esecuzione dell'obbligo previsto all'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054 avrebbe contribuito ad un'intensificazione del traffico. Tuttavia, a livello pratico, e poiché tale obbligo verrebbe soddisfatto mediante il trasporto su strada, il rispetto di detto obbligo comporterebbe 8 880 000 viaggi di ritorno all'anno. Oltre a ciò, il legislatore non avrebbe tenuto conto delle notevoli distanze che i conducenti occupati negli Stati membri situati alla periferia dell'Unione dovranno percorrere per adempiere l'obbligo in parola.

214 La Repubblica di Polonia afferma poi che il legislatore dell'Unione non ha proceduto a un'analisi adeguata dell'incidenza dell'obbligo previsto all'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054 sulla sicurezza dei conducenti. Tale legislatore avrebbe ignorato il parere del CESE relativo alla proposta di regolamento «orario di lavoro», con il quale tale comitato si sarebbe rammaricato del fatto che le modifiche proposte non fossero accompagnate da una valutazione approfondita della sicurezza dei conducenti, dei passeggeri o della sicurezza stradale in relazione all'affaticamento dei conducenti. La Romania sostiene che, all'atto dell'adozione di tale disposizione, non è stata presa in considerazione l'incidenza sui conducenti dei viaggi di lunga durata, ripetuti su brevi periodi.

215 La Repubblica di Polonia sostiene inoltre che, a differenza della sua versione iniziale, il testo finale dell'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054 obbliga le imprese di trasporto, senza che sia stata effettuata una valutazione d'impatto al riguardo, a documentare in che modo ottemperano all'obbligo ivi previsto e a conservare la documentazione per poterla presentare in caso di controllo. Secondo detto Stato membro, un obbligo di questo tipo avrebbe dovuto essere preceduto da un'analisi esaustiva dei suoi effetti, che tenesse conto del fatto che le imprese di trasporto sono per la maggior parte PMI.

216 Il Parlamento e il Consiglio ritengono che tali argomenti siano infondati.

ii) Giudizio della Corte

217 Con i loro argomenti, la Repubblica di Lituania, la Repubblica di Bulgaria, la Romania e la Repubblica di Polonia mettono in discussione la conformità dell'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054 al principio di proporzionalità. Atteso che la Romania e la Repubblica di Polonia affermano, inoltre, che il legislatore dell'Unione non ha neppure proceduto all'esame della proporzionalità di tale disposizione, occorre esaminare anzitutto quest'ultimo argomento.

– Sul compimento da parte del legislatore dell'Unione di un esame della proporzionalità dell'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054

218 Da una costante giurisprudenza della Corte risulta che il legislatore dell'Unione deve essere in grado di dimostrare dinanzi alla Corte che l'atto in questione è stato adottato esercitando in modo effettivo il suo potere discrezionale. A tale fine, esso deve, per lo meno, poter produrre ed esporre in modo chiaro e non equivoco i dati di base sul cui fondamento tale atto è stato adottato e dai quali dipendeva l'esercizio del suo potere discrezionale (v., in tal senso, sentenza dell'8 dicembre 2020, Ungheria/Parlamento e Consiglio, C-620/18, EU:C:2020:1001, punto 116 e giurisprudenza ivi citata).

219 Ciò posto, il legislatore dell'Unione dispone di un ampio margine di discrezionalità non solo quanto alla natura e alla portata delle disposizioni da adottare, ma anche quanto alla pertinenza dei dati di base (v., in tal senso, sentenza dell'8 dicembre 2020, Ungheria/Parlamento e Consiglio, C-620/18, EU:C:2020:1001, punto 114 e giurisprudenza ivi citata).

220 A tale proposito, da una costante giurisprudenza risulta che la forma in cui sono registrati tali dati di base non è importante. Il legislatore dell'Unione può tenere conto non solo della valutazione d'impatto, ma anche di ogni altra fonte d'informazione (sentenza del 13 marzo 2019, Polonia/Parlamento e Consiglio, C-128/17, EU:C:2019:194, punto 31 e giurisprudenza ivi citata).

221 In tal senso, la Corte ha precisato che dai termini dei punti da 12 a 15 dell'accordo interistituzionale non risulta un obbligo di effettuare una valutazione d'impatto in ogni circostanza (sentenza del 3 dicembre 2019, Repubblica ceca/Parlamento e Consiglio, C-482/17, EU:C:2019:1035, punto 82).

222 Infatti, sebbene l'accordo interistituzionale preveda, al punto 14, che, all'atto dell'esame delle proposte legislative della Commissione, il Parlamento e il Consiglio devono tenere pienamente conto delle valutazioni d'impatto della Commissione, questo stesso accordo precisa, al punto 12, che dette valutazioni «sono uno strumento inteso a fornire alle tre istituzioni un ausilio per prendere decisioni ben fondate e non sostituiscono le decisioni politiche nell'ambito del processo decisionale democratico». Perciò, benché tenuti a prendere in considerazione le valutazioni d'impatto della Commissione, il Parlamento e il Consiglio non sono per questo vincolati dal contenuto di queste ultime, in particolare, per quanto riguarda le valutazioni che vi figurano (sentenza del 21 marzo 2024, Landeshauptstadt Wiesbaden, C-61/22, EU:C:2024:251, punto 101 e giurisprudenza ivi citata).

223 Pertanto, il mero fatto che il legislatore dell'Unione abbia adottato una misura diversa ed eventualmente più restrittiva di quella raccomandata al termine della valutazione d'impatto non è idoneo a dimostrare che esso abbia ecceduto i limiti di quanto era necessario alla realizzazione dell'obiettivo perseguito (sentenza del 21 marzo 2024, Landeshauptstadt Wiesbaden, C-61/22, EU:C:2024:251, punto 102 e giurisprudenza ivi citata).

224 Analogamente, dalla giurisprudenza della Corte risulta che, quando il legislatore dell'Unione modifica elementi sostanziali della proposta presentata dalla Commissione, il punto 15 dell'accordo interistituzionale non pone a carico di tale legislatore alcun obbligo fermo di aggiornare la valutazione d'impatto della Commissione, dato che detto punto prevede la facoltà di effettuare un siffatto aggiornamento solo se il Parlamento e il Consiglio «lo ritengono opportuno e necessario per l'iter legislativo» (v., in tal senso, sentenza del 13 marzo 2019, Polonia/Parlamento e Consiglio, C-128/17, EU:C:2019:194, punto 43).

225 Ne consegue che, sebbene l'effettuazione di valutazioni d'impatto costituisca una tappa dell'iter legislativo che deve, in linea generale, aver luogo quando un'iniziativa legislativa può avere un impatto economico, ambientale o sociale significativo, l'omissione di una tale valutazione d'impatto non può tuttavia essere qualificata come una violazione del principio di proporzionalità quando il legislatore dell'Unione si trova in una situazione particolare che richiede di farne a meno e dispone di elementi sufficienti per poter valutare la proporzionalità del provvedimento adottato (v., in tal senso, sentenza del 3 dicembre 2019, Repubblica ceca/Parlamento e Consiglio, C-482/17, EU:C:2019:1035, punti 84 e 85).

226 A tal riguardo, per esercitare effettivamente il suo potere discrezionale, il legislatore dell'Unione può anche trovarsi a dover prendere in considerazione, nel corso della procedura legislativa, i dati scientifici e altri accertamenti divenuti disponibili, compresi i documenti scientifici utilizzati dagli Stati membri durante le riunioni del Consiglio e che quest'ultimo non detiene esso stesso (v., in tal senso, sentenza del 3 dicembre 2019, Repubblica ceca/Parlamento e Consiglio, C-482/17, EU:C:2019:1035, punto 86 e giurisprudenza ivi citata). Il legislatore dell'Unione può inoltre tenere conto di informazioni di dominio pubblico e quindi accessibili a qualsiasi persona o impresa interessata (v., in tal senso, sentenza dell'8 luglio 2010, Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419, punto 39).

227 Nel caso di specie, è pacifico che il legislatore dell'Unione disponeva, allorché ha adottato il regolamento 2020/1054, di una valutazione d'impatto e che essa verteva, in particolare, sull'obbligo previsto all'articolo 1, punto 6, lettera d), di tale regolamento. Infatti, dopo avere rilevato gli effetti negativi per la salute dei conducenti, in termini di stress e di affaticamento, derivanti da lunghi periodi trascorsi lontano dal loro luogo di residenza, la valutazione d'impatto – capitolo sociale (parte 1/2, pag. 20), che accompagna la proposta di regolamento «orario di lavoro», ha esaminato in dettaglio l'incidenza di una misura che facilita l'effettuazione da parte dei conducenti del loro periodo di riposo settimanale presso il proprio luogo di residenza (parte 1/2, pagg. 41, 55 e 63).

228 In tale contesto, l'articolo 1, punto 5, lettera c), di detta proposta prevedeva di inserire nell'articolo 8 del regolamento n. 561/2006 un paragrafo 8 *ter* il quale enunciava che l'impresa di trasporto deve organizzare l'attività dei suoi conducenti in modo tale che, nell'arco di tre settimane consecutive, questi ultimi possano effettuare almeno un periodo di riposo settimanale regolare o compensativo presso il proprio domicilio.

229 È vero che, come correttamente rilevato dalla Repubblica di Polonia a sostegno del suo argomento, la versione finale dell'obbligo previsto all'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054 adottata dal legislatore dell'Unione non è stata oggetto di una valutazione d'impatto complementare, sebbene sia diversa dall'articolo 1, punto 5, lettera c), della proposta di regolamento «orario di lavoro».

230 Occorre tuttavia ricordare che, conformemente alla giurisprudenza menzionata nei punti da 220 a 226 della presente sentenza, non solo il legislatore dell'Unione non è tenuto a disporre di una valutazione d'impatto in ogni circostanza, ma, inoltre, tale valutazione d'impatto non è per esso vincolante e detto legislatore rimane quindi libero di adottare misure diverse da quelle che ne sono state oggetto. Pertanto, il solo fatto che, nel caso di specie, il legislatore dell'Unione abbia adottato, nel regolamento 2020/1054, una disposizione diversa da quella che era stata proposta dalla Commissione sulla base della valutazione d'impatto – capitolo sociale non può essere sufficiente a dimostrare che tale legislatore non abbia proceduto all'esame della proporzionalità dell'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054.

231 Contrariamente a quanto suggerito dalla Repubblica di Polonia, queste considerazioni non sono affatto messe in discussione dall'accordo interistituzionale, in particolare dal punto 15 dello stesso. Infatti, se è vero che tale disposizione indica che «[i]l Parlamento europeo e il Consiglio (...) effettuano valutazioni d'impatto in relazione alle modifiche sostanziali che hanno apportato alla proposta della Commissione», resta il fatto che, come rilevato al punto 224 della presente sentenza, detto punto 15 non contiene alcun obbligo fermo a carico di tali istituzioni, giacché prevede solo la facoltà di procedere a una valutazione d'impatto siffatta se, secondo i suoi termini espliciti, il Parlamento e il Consiglio «lo ritengono opportuno e necessario per l'iter legislativo».

232 In ogni caso, si deve osservare, da un lato, che l'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054 limita la regola del ritorno dei conducenti ogni tre settimane, previsto dalla Commissione nella sua proposta di regolamento «orario di lavoro», alla situazione in cui il conducente abbia effettuato, in conformità alla norma derogatoria di cui all'articolo 8, paragrafo 6, terzo comma, del regolamento n. 561/2006, come introdotto dall'articolo 1, punto 6, lettera a), del regolamento 2020/1054, due periodi di riposo settimanale ridotti consecutivi. In virtù dell'articolo 1, punto 6, lettera d), di quest'ultimo regolamento, il ritorno dei conducenti ogni quattro settimane costituisce quindi la norma di principio.

233 Dall'altro lato, l'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054 prevede che l'impresa di trasporto possa anche organizzare l'attività dei conducenti in modo tale che questi ultimi possano ritornare al loro luogo di residenza o alla sede di attività del datore di lavoro. Quest'ultima opzione dovrebbe essere idonea, come rilevato dal Consiglio, a facilitare l'osservanza dell'obbligo previsto da tale disposizione, in particolare quando, come menzionato nel punto 185 della presente sentenza, il conducente risieda in un paese terzo o in un luogo lontano dalla sede di attività del datore di lavoro.

234 Ne consegue che l'obbligo di effettuare una valutazione d'impatto complementare si imponeva ancor meno, nel caso di specie, in quanto la disposizione infine adottata dal legislatore dell'Unione all'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054 è più flessibile per le imprese di trasporto rispetto a quella che era stata proposta dalla Commissione e ha quindi un impatto minore su dette imprese.

235 Nessuno degli argomenti addotti dalla Romania e dalla Repubblica di Polonia è idoneo a dimostrare che il legislatore dell'Unione avrebbe dovuto disporre di una simile valutazione d'impatto complementare concernente l'obbligo previsto da tale disposizione.

236 Per quanto riguarda, in primo luogo, l'argomento della Romania e della Repubblica di Polonia relativo all'omesso esame da parte del legislatore dell'Unione dell'incidenza dell'obbligo previsto all'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054, in ragione dei tragitti supplementari che esso implicherebbe, sull'intensità del traffico, dalla valutazione d'impatto – capitolo sociale

(parte 1/2, pagg. 20 e 21) emerge che, già prima dell'entrata in vigore di tale disposizione, e sebbene esistessero alcune differenze a seconda che i conducenti fossero occupati in Stati membri che hanno aderito all'Unione a partire dal 1º maggio 2004 o prima di tale data, la maggior parte dei conducenti, indipendentemente dallo Stato membro in cui era stabilito il loro datore di lavoro, ritornava almeno ogni quattro settimane al proprio luogo di residenza. In particolare, detta valutazione d'impatto rileva in proposito che, sebbene sempre più conducenti, occupati principalmente in Stati membri che hanno aderito all'Unione a partire dal 1º maggio 2004, trascorrano lunghi periodi lontano da casa, anche tali conducenti trascorrono generalmente solo tra due e quattro settimane consecutive sulla strada prima di ritornare al loro luogo di residenza, mentre i conducenti occupati in Stati membri che hanno aderito all'Unione prima di tale data generalmente non rimangono lontano dal loro luogo di residenza per più di una o due settimane. Ne consegue che il legislatore dell'Unione disponeva quindi di elementi sufficienti per valutare l'incidenza di tale articolo 1, punto 6, lettera d), sull'intensità del traffico.

237 Per quanto riguarda, in secondo luogo, l'argomento della Repubblica di Polonia secondo cui il legislatore dell'Unione non ha effettuato un'analisi adeguata dell'incidenza dell'obbligo previsto all'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054 sulla sicurezza dei conducenti, esso deve essere respinto per lo stesso motivo esposto nel punto precedente.

238 Per quanto riguarda, in terzo luogo, l'argomento del suddetto Stato membro relativo all'assenza di una valutazione d'impatto vertente sulla misura prevista al terzo comma dell'articolo 8, paragrafo 8 *bis*, del regolamento n. 561/2006, come introdotto dall'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054, secondo cui le imprese di trasporto devono documentare in che modo ottemperano all'obbligo previsto da detta disposizione, è sufficiente constatare che tale misura, la quale mira a rispondere a uno dei principali problemi individuati nella valutazione d'impatto – capitolo sociale, ossia la difficoltà di far rispettare la legislazione dell'Unione, in particolare nel settore sociale (parte 1/2, pagg. da 14 a 17), è intrinsecamente connessa all'obbligo in parola, che è stato oggetto di una valutazione d'impatto e di cui essa mira a garantire l'osservanza. Inoltre, come risulta dal considerando 14 di quest'ultimo regolamento, e come rilevato al punto 189 della presente sentenza, l'obbligo in materia di prova sancito da detta misura può essere soddisfatto mediante qualsiasi documento, in quanto il legislatore dell'Unione non ha imposto al riguardo alcuna modalità particolare.

239 Pertanto, occorre respingere gli argomenti della Romania e della Repubblica di Polonia relativi al mancato esame da parte del legislatore dell'Unione degli effetti derivanti dall'obbligo previsto all'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054.

– *Sulla proporzionalità dell'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054*

240 Da una costante giurisprudenza della Corte risulta che il principio di proporzionalità, che fa parte dei principi generali del diritto dell'Unione, esige che gli atti adottati dal legislatore dell'Unione siano idonei a realizzare i legittimi obiettivi perseguiti dalla normativa di cui trattasi e non eccedano i limiti di quanto è necessario alla realizzazione di tali obiettivi, fermo restando che, qualora sia possibile una scelta tra più misure appropriate, si deve ricorrere a quella meno restrittiva e che gli inconvenienti causati non devono essere sproporzionati rispetto agli scopi perseguiti (sentenza del 16 febbraio 2022, Ungheria/Parlamento e Consiglio, C-156/21, EU:C:2022:97, punto 340 e giurisprudenza ivi citata).

241 Tale principio è parimenti enunciato all'articolo 5, paragrafo 4, TUE e all'articolo 1 del protocollo sui principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

242 Per quanto riguarda il sindacato giurisdizionale sull'osservanza dei requisiti derivanti dal principio di proporzionalità, la Corte ha riconosciuto al legislatore dell'Unione, nell'ambito dell'esercizio delle competenze attribuitegli, un ampio margine di discrezionalità nei settori in cui la sua azione richiede scelte di natura tanto politica quanto economica o sociale e in cui è chiamato a effettuare apprezzamenti e valutazioni complessi. Non si tratta, quindi, di stabilire se una misura emanata in un settore del genere fosse l'unica o la migliore possibile, in quanto solo la manifesta inidoneità della misura rispetto all'obiettivo che il legislatore dell'Unione intende perseguire può inficiare la legittimità della misura medesima (v., in tal senso, sentenza dell'8 dicembre 2020, Ungheria/Parlamento e Consiglio, C-620/18, EU:C:2020:1001, punto 112 e giurisprudenza ivi citata).

243 Tuttavia, anche in presenza di un ampio margine di discrezionalità, il legislatore dell'Unione è tenuto a fondare la sua scelta su criteri obiettivi e a esaminare se gli scopi perseguiti dal provvedimento considerato siano idonei a giustificare conseguenze economiche negative, anche considerevoli, per taluni operatori. Infatti, in forza dell'articolo 5 del protocollo sui principi di sussidiarietà e di proporzionalità, i progetti di atti legislativi devono tener conto della necessità che gli oneri che ricadono sugli operatori economici siano il meno gravosi possibile e commisurati all'obiettivo da conseguire (sentenza dell'8 dicembre 2020, Ungheria/Parlamento e Consiglio, C-620/18, EU:C:2020:1001, punto 115 e giurisprudenza ivi citata).

244 Spetta al legislatore dell'Unione, quando l'atto di cui trattasi sia oggetto di un ricorso giurisdizionale, dimostrare dinanzi alla Corte che, ai fini della sua adozione, esso ha esercitato in modo effettivo il proprio potere discrezionale prendendo in considerazione tutti gli elementi e le circostanze rilevanti della situazione che tale atto è inteso a disciplinare. Ne consegue che, come risulta già dal punto 218 della presente sentenza, tale legislatore deve, per lo meno, poter produrre ed esporre in modo chiaro e non equivoco i dati di base che hanno dovuto essere presi in considerazione per fondare le misure controverse di tale atto e dai quali dipendeva l'esercizio del suo potere discrezionale.

245 A tale proposito, spetta al ricorrente addurre i motivi per i quali gli svantaggi derivanti dalla scelta normativa operata dal legislatore dell'Unione sono sproporzionati rispetto ai vantaggi che essa per altro verso presenta (v., in tal senso, sentenza del 21 giugno 2018, Polonia/Parlamento e Consiglio, C-5/16, EU:C:2018:483, punto 177 e giurisprudenza ivi citata).

246 Occorre inoltre sottolineare che, qualora l'atto dell'Unione di cui trattasi abbia un impatto in tutti gli Stati membri e presupponga che sia garantito un equilibrio tra i diversi interessi in gioco, tenuto conto degli obiettivi perseguiti da tale atto, la ricerca di un siffatto equilibrio che prenda in considerazione la situazione dell'insieme degli Stati membri dell'Unione, di per sé, non può essere considerata contraria al principio di proporzionalità (sentenze del 21 giugno 2018, Polonia/Parlamento e Consiglio, C-5/16, EU:C:2018:483, punto 167, e del 13 marzo 2019, Polonia/Parlamento e Consiglio, C-128/17, EU:C:2019:194, punto 106).

247 I principi derivanti dalla giurisprudenza richiamata ai punti da 240 a 246 della presente sentenza si applicano pienamente alle misure adottate nel settore della politica comune dei trasporti, come quelle previste dal regolamento 2020/1054, il quale, adottato sul fondamento dell'articolo 91, paragrafo 1, TFUE, implica scelte di natura politica e valutazioni complesse riguardo al loro impatto economico e sociale (v., in tal senso, sentenza dell'8 dicembre 2020, Ungheria/Parlamento e Consiglio, C-620/18, EU:C:2020:1001, punti 112 e 113). Così, secondo una costante giurisprudenza della Corte, assegnando al Parlamento e al Consiglio il compito di instaurare una politica comune dei trasporti, il Trattato FUE ha loro conferito un ampio margine

di discrezionalità quanto all'adozione di norme comuni adeguate (v., in tal senso, sentenza del 9 settembre 2004, Spagna e Finlandia/Parlamento e Consiglio, C-184/02 e C-223/02, EU:C:2004:497, punti 29 e 56 e giurisprudenza ivi citata).

248 È alla luce di tali considerazioni che occorre esaminare se il legislatore dell'Unione abbia violato il principio di proporzionalità quando ha adottato l'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054.

249 L'obiettivo perseguito da tale disposizione, alla luce del quale deve essere esaminata la proporzionalità della stessa, consiste nel migliorare, come risulta, in particolare, dai considerando 1, 2, 6, 8, 14 e 36 di detto regolamento, le condizioni di lavoro e la sicurezza stradale dei conducenti all'interno dell'Unione, garantendo che essi possano raggiungere ad intervalli regolari il loro luogo di residenza per effettuare il loro periodo di riposo settimanale regolare o compensativo, affinché il periodo trascorso lontano da tale luogo di residenza dai conducenti che effettuano operazioni di trasporto internazionale non sia eccessivamente lungo. Lo scopo della menzionata disposizione è quindi porre rimedio all'assenza di norme chiare relative al periodo di riposo settimanale e al ritorno dei conducenti al loro luogo di residenza.

250 Tale obiettivo si inserisce nell'ambito dell'obiettivo più generale perseguito dal regolamento 2020/1054, che consiste, come indicato dal suo considerando 1, nel garantire condizioni commerciali eque tra le imprese di trasporto per rendere il settore dei trasporti su strada sicuro, efficiente e socialmente responsabile, nonché per garantire la non discriminazione e attrarre lavoratori qualificati. In tale prospettiva, detto regolamento mira a stabilire norme sociali dell'Unione nel settore del trasporto su strada che siano chiare, proporzionate e adeguate allo scopo, di facile applicazione ed esecuzione, nonché attuate in modo effettivo e sistematico in tutta l'Unione.

251 La Repubblica di Lituania, la Repubblica di Bulgaria, la Romania e la Repubblica di Polonia, che non contestano la legittimità di tali diversi obiettivi, sostengono che l'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054 viola, di per sé, i requisiti derivanti dal principio di proporzionalità.

252 Per stabilire se la menzionata disposizione sia conforme a tale principio, occorre esaminare se l'obbligo da essa previsto sia idoneo a realizzarne l'obiettivo, che consiste nel migliorare le condizioni di lavoro e la sicurezza stradale dei conducenti garantendo che il tempo trascorso lontano dal luogo di residenza dai conducenti che effettuano operazioni di trasporto internazionale non sia eccessivamente lungo, se l'obbligo in parola non ecceda manifestamente quanto è necessario per realizzare il suddetto obiettivo e se sia proporzionato ad esso.

Sull'idoneità dell'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054 a realizzare l'obiettivo perseguito

253 Per quanto attiene, in primo luogo, all'idoneità dell'obbligo previsto all'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054 a realizzare l'obiettivo perseguito, è sufficiente constatare che una misura che obbliga le imprese di trasporto a consentire ai conducenti di ritornare, a seconda dei casi, ogni tre o quattro settimane, alla sede di attività del datore di lavoro o al loro luogo di residenza, al fine, rispettivamente, di iniziare o effettuare il loro periodo di riposo settimanale regolare o compensativo, è idoneo a garantire che detti conducenti non rimangano per lunghi periodi lontano dal proprio luogo di residenza, in quanto offre loro la possibilità, se lo desiderano, di ritornarvi, ad intervalli regolari non superiori a quattro settimane, dopo avere

raggiunto, se del caso, secondo le modalità concrete di attuazione di tale obbligo, la sede di attività del datore di lavoro, conformemente alle opzioni offerte in tal senso alle imprese di trasporto, ricordate ai punti da 186 a 188 e 233 della presente sentenza.

254 È vero che dalla valutazione d'impatto – capitolo sociale (parte 1/2, pagg. 20 e 21) risulta che, anche prima dell'adozione dell'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054, molti conducenti, indipendentemente dallo Stato membro in cui era stabilito il loro datore di lavoro, rientravano già ogni due-quattro settimane al loro luogo di residenza, sicché l'obbligo previsto da tale disposizione dovrebbe avere solo un'incidenza limitata sulle imprese di trasporto.

255 Tuttavia, contrariamente a quanto sostenuto dalla Repubblica di Polonia, non se ne può dedurre che tale obbligo sia inidoneo a conseguire l'obiettivo perseguito.

256 Infatti, sebbene un numero già significativo di conducenti occupati nell'Unione ritornasse almeno ogni quattro settimane al luogo di residenza prima dell'adozione del regolamento 2020/1054, ciò non valeva per tutti i suddetti conducenti. Inoltre, la valutazione d'impatto – capitolo sociale (parte 1/2, pag. 20) ha rilevato, al pari dello studio realizzato dalla Commissione in merito alla legislazione sociale applicabile al settore dei trasporti prima dell'adozione di tale regolamento [«*Ex-post evaluation of social legislation in road transport and its enforcement, Final report*» («Valutazione *ex post* della legislazione sociale nel settore dei trasporti e sua applicazione, Relazione finale»), giugno 2016 (in prosieguo: la «valutazione *ex post* relativa alla legislazione sociale»), pag. 24], menzionata nel considerando 4 di detto regolamento, che i periodi trascorsi lontano dal luogo di residenza dai conducenti occupati nell'Unione sono aumentati in modo significativo negli ultimi dieci anni. Pertanto, l'articolo 1, punto 6, lettera d), del medesimo regolamento garantisce specificamente ai conducenti interessati una maggiore protezione sociale, assicurando nel contempo, mediante l'applicazione di una norma obbligatoria e uniforme nell'Unione, una concorrenza più equa tra le imprese di trasporto e il miglioramento della sicurezza stradale in tutta l'Unione.

257 In tali circostanze, il legislatore dell'Unione poteva validamente ritenere che la suddetta disposizione fosse atta a realizzare l'obiettivo da essa perseguito.

Sulla necessità dell'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054

258 Per quanto attiene, in secondo luogo, alla necessità dell'obbligo previsto all'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054, essa è contestata dalla Repubblica di Bulgaria, dalla Romania e dalla Repubblica di Polonia per il motivo che esisterebbero misure alternative meno restrittive.

259 A tal riguardo, è vero che la possibilità di limitare detto obbligo ai casi in cui i conducenti scelgano di ritornare è stata presa in considerazione nell'ambito del procedimento legislativo, come risulta dal parere della commissione per l'occupazione e gli affari sociali del Parlamento, menzionato dalla Repubblica di Polonia.

260 Tuttavia, tale opzione alternativa non è stata adottata dal legislatore dell'Unione. Infatti, dal momento che il conducente costituisce, come già rilevato al punto 174 della presente sentenza, la parte debole del rapporto contrattuale con il suo datore di lavoro, un'opzione siffatta avrebbe rischiato di far sì che la scelta del conducente non fosse completamente libera, giacché quest'ultimo avrebbe potuto subire pressioni per effettuare una scelta favorevole agli interessi del

datore di lavoro. Orbene, la valutazione d'impatto – capitolo sociale (parte 1/2, pag. 49) ha per l'appunto evidenziato, relativamente all'effettuazione del periodo di riposo settimanale, la difficoltà di dimostrare l'esistenza di un'effettiva libertà di scelta esercitata dai conducenti.

261 In tali circostanze, il legislatore dell'Unione poteva legittimamente ritenere che la misura alternativa prospettata dalla Repubblica di Bulgaria, dalla Romania e dalla Repubblica di Polonia non avrebbe raggiunto lo stesso risultato dell'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054.

Sulla proporzionalità dell'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054

262 Per quanto attiene, in terzo luogo, alla proporzionalità dell'obbligo previsto all'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054, occorre stabilire se, come affermato dalla Repubblica di Lituania, dalla Repubblica di Bulgaria, dalla Romania e dalla Repubblica di Polonia, tale disposizione imponga, tenuto conto dell'obiettivo da essa perseguito, un onere eccessivo rispetto alle ripercussioni negative che la stessa avrebbe, rispettivamente, sulle imprese di trasporto, sui conducenti e sull'ambiente.

263 Per quanto riguarda l'obiettivo di interesse generale di cui all'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054, si deve ricordare che, come risulta dall'articolo 3, paragrafo 3, TUE, l'Unione non soltanto instaura un mercato interno, ma si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, il quale è basato segnatamente su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, ed essa promuove, in particolare, la protezione sociale. L'Unione non ha, pertanto, soltanto una finalità economica, ma anche una finalità sociale (v., in tal senso, sentenza del 21 dicembre 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, punti 76 e 77 e giurisprudenza ivi citata). Secondo il preambolo del Trattato FUE, il miglioramento costante delle condizioni di vita e di occupazione costituisce uno «scopo essenziale» dell'Unione.

264 A tal riguardo, l'articolo 90 TFUE dispone che gli obiettivi dei trattati sono perseguiti nel quadro di una politica comune dei trasporti. Inoltre, l'articolo 9 TFUE precisa, specificamente per gli obiettivi in materia di politica sociale, che l'Unione tiene conto delle esigenze connesse con tali obiettivi nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni. Pertanto, il legislatore dell'Unione è chiamato a tenere pienamente conto di detti obiettivi, tra i quali figurano, ai sensi dell'articolo 151, primo comma, TFUE, in particolare, la promozione di un livello di occupazione elevato, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, la garanzia di una protezione sociale adeguata nonché un livello elevato di protezione della salute umana.

265 L'importanza di tali obiettivi è idonea a giustificare conseguenze economiche negative, anche considerevoli, per taluni operatori economici (v., per analogia, sentenze del 23 ottobre 2012, Nelson e a., C-581/10 e C-629/10, EU:C:2012:657, punto 81, e del 2 settembre 2021, Irish Ferries, C-570/19, EU:C:2021:664, punto 98).

266 In tale contesto, si deve inoltre sottolineare che, secondo la giurisprudenza della Corte, allorché un atto legislativo ha già coordinato le legislazioni degli Stati membri in un determinato settore di azione dell'Unione, il legislatore dell'Unione non può essere privato della possibilità di adeguare tale atto a qualsiasi cambiamento delle circostanze o a qualsiasi evoluzione delle conoscenze, tenuto conto del compito a esso incombente di vigilare sulla tutela degli interessi generali riconosciuti dal Trattato FUE e di prendere in considerazione gli obiettivi trasversali dell'Unione sanciti dall'articolo 9 di tale trattato, tra i quali figurano le esigenze connesse alla promozione di

un elevato livello di occupazione nonché la garanzia di un'adeguata protezione sociale. Infatti, in una situazione del genere il legislatore dell'Unione può adempiere correttamente il compito affidatogli di vigilare sulla protezione di tali interessi generali e di tali obiettivi trasversali soltanto qualora gli sia consentito di adeguare la pertinente normativa dell'Unione a simili cambiamenti o evoluzioni (sentenza dell'8 dicembre 2020, Ungheria/Parlamento e Consiglio, C-620/18, EU:C:2020:1001, punti 41 e 42 e giurisprudenza ivi citata).

267 In particolare, la Corte ha rilevato al riguardo che, tenuto conto delle evoluzioni importanti che hanno interessato il mercato interno, il legislatore dell'Unione può legittimamente adeguare un atto legislativo per procedere a un riequilibrio degli interessi coinvolti al fine di rafforzare la protezione sociale dei lavoratori interessati e rendere più equa la concorrenza all'interno di tale mercato attraverso la modifica delle condizioni di esercizio della libera prestazione di servizi (v., in tal senso, sentenza dell'8 dicembre 2020, Ungheria/Parlamento e Consiglio, C-620/18, EU:C:2020:1001, punti 62 e 64).

268 Orbene, nella valutazione d'impatto – capitolo sociale che accompagna la proposta di regolamento «orario di lavoro», la Commissione ha constatato non solo che lunghi periodi trascorsi lontano dal luogo di residenza possono avere effetti negativi sulla salute dei conducenti, in termini di stress e di affaticamento, ma altresì che i periodi trascorsi lontano dal luogo di residenza dai conducenti occupati nell'Unione sembravano essere aumentati in modo significativo negli ultimi dieci anni a causa dell'internazionalizzazione del mercato dei trasporti, sottolineando nel contempo che la penuria di conducenti era dovuta, in parte, al deterioramento delle condizioni di lavoro che nuoce all'immagine e all'attrattiva della professione (parte 1/2, pagg. 9 e 20).

269 È alla luce di tali considerazioni che occorre esaminare, sotto un primo profilo, gli argomenti relativi alle conseguenze negative per le imprese di trasporto che risulterebbero dall'obbligo previsto all'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054, addotti dalla Repubblica di Lituania, dalla Repubblica di Bulgaria, dalla Romania e dalla Repubblica di Polonia.

270 A tal riguardo, occorre subito rilevare che il legislatore dell'Unione ha avuto cura di garantire un certo livello di flessibilità a tali imprese, al fine di attenuare siffatte conseguenze.

271 Infatti, anzitutto, l'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054 non riguarda tutti i periodi di riposo settimanale, ma unicamente quelli effettuati dai conducenti nell'arco di quattro settimane, periodo che è ridotto a tre settimane solo quando essi abbiano effettuato in precedenza due periodi di riposo settimanale ridotti consecutivi.

272 Inoltre, evitando di specificare con precisione le modalità di esecuzione dell'obbligo previsto da tale disposizione, il legislatore dell'Unione lascia un margine di manovra alle imprese di trasporto consentendo loro di scegliere il modo in cui ritengono più opportuno soddisfarlo.

273 Peraltro, come già indicato ai punti 186 e 233 della presente sentenza, detta disposizione offre al datore di lavoro la possibilità di organizzare il ritorno dei conducenti, se lo desiderano, al loro luogo di residenza o alla sede di attività di tale datore di lavoro, mentre la Commissione, secondo un approccio più radicale, prevedeva, all'articolo 1, punto 5, lettera c), della sua proposta di regolamento «orario di lavoro», di imporre al datore di lavoro di organizzare detto ritorno solo al domicilio dei suoi conducenti.

274 Infine, l'articolo 12 del regolamento n. 561/2006, come modificato dall'articolo 1, punto 11, del regolamento 2020/1054, offre ulteriori elementi di flessibilità per quanto riguarda il ritorno dei conducenti. Infatti, tale articolo 1, punto 11, consente, in via derogatoria, al conducente, al fine di raggiungere la sede di attività del datore di lavoro o il proprio luogo di residenza per, rispettivamente, iniziare o effettuare un periodo di riposo settimanale regolare o compensativo, di superare il periodo di guida giornaliero e settimanale di un'ora al massimo, o di due ore al massimo, a condizione di aver osservato un'interruzione di 30 minuti consecutivi subito prima del periodo di guida aggiuntivo, purché tale superamento sia compensato da un periodo di riposo equivalente effettuato interamente assieme ad altri eventuali periodi di riposo entro la fine della terza settimana successiva alla settimana in questione. Dalla valutazione d'impatto – capitolo sociale (parte 1/2, pag. 51) risulta che tale modifica mira a consentire ai conducenti, in particolare a quelli che effettuano lunghi tragitti internazionali, di raggiungere il loro luogo di residenza o la sede di attività del datore di lavoro al fine di effettuare un riposo settimanale regolare o compensativo in tale luogo di residenza o in un altro luogo privato di loro scelta.

275 Per quanto attiene, più in particolare, agli argomenti relativi ai costi implicati, per le imprese di trasporto, dall'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054, si deve sottolineare che il rafforzamento da parte del legislatore dell'Unione della protezione sociale di alcune categorie di lavoratori, nella fattispecie attraverso l'obbligo previsto da tale disposizione, la quale mira a migliorare le loro condizioni di lavoro garantendo che il tempo trascorso lontano dal loro luogo di residenza non sia eccessivamente lungo, può comportare costi aggiuntivi per i datori di lavoro che sono tenuti a garantirne l'osservanza. Il fatto che un obbligo istituito dal legislatore dell'Unione possa comportare determinati costi per le imprese di trasporto alle quali ne incombe l'onere non costituisce, di per sé, una violazione del principio di proporzionalità, a meno che tali costi siano manifestamente sproporzionati rispetto all'obiettivo perseguito.

276 A tale proposito, per quanto riguarda, anzitutto, gli argomenti della Repubblica di Bulgaria, della Romania e della Repubblica di Polonia secondo i quali l'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054 comporterebbe, a causa della necessità di organizzare il ritorno dei conducenti, di cui una parte significativa sarebbe effettuata con veicoli che circolano a vuoto, costi supplementari significativi per imprese che hanno spesso la qualità di PMI, è sufficiente rilevare che tali Stati membri si limitano ad evocare, in modo generale e astratto, una simile incidenza sui costi delle imprese di trasporto senza addurre alcun elemento concreto atto a dimostrare perché tale incidenza sarebbe eccessiva rispetto all'obiettivo perseguito. La Repubblica di Polonia sottolinea peraltro essa stessa che i costi determinati dal ritorno alla sede di attività del datore di lavoro o al luogo di residenza del conducente sono «difficili da valutare» e che è «difficile produrre il calcolo dei costi».

277 Orbene, come risulta dalla valutazione d'impatto – capitolo sociale (parte 1/2, pagg. 20 e 21), già prima dell'entrata in vigore dell'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054, la maggior parte dei conducenti, indipendentemente dallo Stato membro in cui era stabilito il loro datore di lavoro, ritornava almeno ogni quattro settimane al proprio luogo di residenza.

278 Per quanto riguarda, poi, l'argomento con cui la Romania e la Repubblica di Polonia sostengono che tale disposizione impone oneri particolarmente gravosi alle imprese di trasporto stabilite negli Stati membri definiti come «Stati membri situati alla periferia dell'Unione», rispetto a un altro gruppo di Stati membri definiti, a seconda dei casi, come «Stati membri situati al centro dell'Unione» o «Stati membri situati nella parte occidentale dell'Unione», si deve osservare che i costi connessi all'obbligo previsto dall'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054 possono essere più rilevanti per le imprese di trasporto, indipendentemente dallo Stato membro

in cui sono stabilite, che hanno optato per un modello di gestione economica consistente nel fornire la maggior parte, se non la totalità, delle loro prestazioni di servizi a destinatari stabiliti in Stati membri lontani dal primo Stato membro e i cui conducenti svolgono quindi le loro operazioni di trasporto lontano dal proprio luogo di residenza.

279 Tuttavia, come giustamente sottolineato dal Consiglio, sono proprio i conducenti occupati da imprese di trasporto che hanno optato per un siffatto modello di gestione economica quelli che necessitano maggiormente della protezione risultante dalla norma di armonizzazione prevista all'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054, il che conferma la proporzionalità di tale disposizione per realizzare l'obiettivo del miglioramento delle condizioni di lavoro da essa perseguito.

280 Inoltre, dal momento che il modello di gestione economica in questione sarebbe essenzialmente adottato da imprese di trasporto stabilite in determinati Stati membri, dalla giurisprudenza della Corte, richiamata al punto 246 della presente sentenza, risulta che, qualora l'atto dell'Unione abbia un impatto in tutti gli Stati membri e presupponga che sia garantito un equilibrio tra i diversi interessi in gioco, tenuto conto degli obiettivi perseguiti da tale atto, la ricerca di un siffatto equilibrio che prenda in considerazione la situazione dell'insieme degli Stati membri dell'Unione, di per sé, non può essere considerata contraria al principio di proporzionalità.

281 Inoltre, da una giurisprudenza costante, richiamata ai punti 266 e 267 della presente sentenza, risulta che il legislatore dell'Unione, tenuto conto delle evoluzioni importanti che hanno interessato il mercato interno, può legittimamente adeguare un atto legislativo per procedere a un riequilibrio degli interessi coinvolti al fine di rafforzare la protezione sociale dei conducenti attraverso la modifica delle condizioni di esercizio della libera prestazione di servizi e garantire una concorrenza equa.

282 Orbene, nel caso di specie, risulta che il legislatore dell'Unione ha per l'appunto inteso, modificando la normativa dell'Unione relativa all'orario di lavoro dei conducenti, procedere, come emerge dal considerando 1 del regolamento 2020/1054, a un riequilibrio che tenga conto, da un lato, dell'interesse dei conducenti a beneficiare di migliori condizioni di lavoro nonché di una maggiore sicurezza stradale e, dall'altro, dell'interesse dei datori di lavoro ad esercitare le loro attività di trasporto a condizioni commerciali eque.

283 Ponderando in tal modo i diversi interessi in gioco, il legislatore dell'Unione ha potuto considerare, nell'ambito dell'ampio margine di discrezionalità di cui dispone in materia di politica comune dei trasporti, che l'aumento significativo, negli ultimi dieci anni, dei periodi trascorsi lontano dal luogo di residenza dai conducenti occupati nell'Unione rendeva necessario introdurre una misura specifica volta a migliorare le condizioni di lavoro dei conducenti interessati e che gli effetti negativi sulla loro salute di lunghi periodi trascorsi lontano dal loro luogo di residenza sono più gravi delle conseguenze negative, segnatamente in termini di costi, per un certo numero di imprese che forniscono servizi in modo più o meno permanente in Stati membri diversi da quelli nei quali sono stabilite. Un riequilibrio siffatto è conforme alle ambizioni sociali dell'Unione enunciate, in particolare, all'articolo 9 TFUE.

284 Pertanto, sebbene non si possa escludere che l'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054 produca effetti diversi sulle imprese di trasporto a seconda dello Stato membro in cui sono stabilite, resta il fatto che gli eventuali effetti negativi che possono derivarne in materia di oneri per taluni datori di lavoro devono essere ponderati con gli effetti positivi che ne

deriveranno in materia di protezione sociale per tutti i conducenti occupati nell'Unione. Il fatto che gli effetti prodotti da tale disposizione non siano identici in tutti gli Stati membri non dimostra quindi che il legislatore dell'Unione abbia adottato una misura manifestamente sproporzionata.

285 Per quanto riguarda, inoltre, l'argomento della Repubblica di Polonia relativo ai costi risultanti dall'obbligo di documentazione di cui al terzo comma dell'articolo 8, paragrafo 8 *bis*, del regolamento n. 561/2006, come introdotto dall'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054, occorre sottolineare che tale obbligo di documentazione mira a porre rimedio a uno dei principali problemi individuati dalla valutazione d'impatto – capitolo sociale, ossia la difficoltà di far rispettare la legislazione dell'Unione (parte 1/2, pagg. da 14 a 17). Oltre a ciò, l'osservanza dell'obbligo previsto da quest'ultima disposizione può essere dimostrata, come già indicato, in particolare, al punto 189 della presente sentenza, mediante qualsiasi documento e quindi, segnatamente, mediante le registrazioni dei tachigrafi e i registri di servizio dei conducenti, il che può limitare i costi della documentazione così richiesta. Infatti, ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 2, del regolamento n. 561/2006 e dell'articolo 33, paragrafo 2, del regolamento n. 65/2014, nella loro versione applicabile prima dell'entrata in vigore del regolamento 2020/1054, le imprese di trasporto dovevano già tenere e conservare, per almeno un anno, questi ultimi due tipi di documenti.

286 Infine, per quanto attiene all'argomento relativo alla pandemia di COVID-19, è sufficiente rilevare che non spettava al legislatore dell'Unione porre rimedio agli effetti di tale pandemia nell'ambito del regolamento 2020/1054, il quale mira a migliorare le condizioni di lavoro dei conducenti, e ciò a maggior ragione in quanto altri atti normativi specifici dell'Unione avevano tale obiettivo, come, nel settore dei trasporti, il regolamento (UE) 2020/698 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 maggio 2020, recante misure specifiche e temporanee in considerazione dell'epidemia di Covid-19 con riguardo al rinnovo o alla proroga di taluni certificati, licenze e autorizzazioni e al rinvio di talune verifiche e attività formative periodiche in taluni settori della legislazione in materia di trasporti (GU 2020, L 165, pag. 10). Gli effetti della pandemia di COVID-19 non sono quindi pertinenti al fine di valutare la conformità dell'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054 ai requisiti derivanti dal principio di proporzionalità.

287 In ogni caso, l'articolo 14, paragrafo 2, del regolamento n. 561/2006, come modificato dall'articolo 1, punto 13, del regolamento 2020/1054, consente agli Stati membri, in casi urgenti, nel contesto di circostanze eccezionali, di concedere una deroga temporanea all'applicazione delle disposizioni del regolamento n. 561/2006 in materia, segnatamente, di tempo di guida e di periodi riposo, per un periodo non superiore a 30 giorni, notificandola immediatamente alla Commissione, corredata delle debite motivazioni.

288 Per quanto concerne, sotto un secondo profilo, gli argomenti relativi alle conseguenze negative per i conducenti che deriverebbero dall'obbligo previsto all'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054, addotti dalla Repubblica di Lituania, dalla Repubblica di Bulgaria, dalla Romania e dalla Repubblica di Polonia, occorre anzitutto respingere in quanto infondato l'argomento con cui tali Stati membri sostengono che detta disposizione limita il diritto dei conducenti di scegliere il luogo in cui desiderano trascorrere il loro periodo di riposo settimanale regolare o compensativo. Infatti, tale argomento si fonda sulla premessa erronea, come risulta dai punti da 168 a 180 della presente sentenza, secondo cui la menzionata disposizione priverebbe i conducenti della possibilità di scegliere liberamente un luogo diverso per effettuare detto periodo di riposo. Pertanto, come indicato al punto 200 della presente sentenza, detto argomento deve essere respinto per questo solo motivo.

289 Quanto all'argomento addotto, in tale contesto, dalla Repubblica di Polonia, vertente sull'arbitrarietà dei luoghi in cui i conducenti, secondo detto Stato membro, sono tenuti, in forza dell'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054, ad iniziare o effettuare il loro periodo di riposo settimanale regolare o compensativo, a seconda dei casi, ogni tre o quattro settimane, esso deve essere respinto. Infatti, oltre a quanto ricordato al punto precedente, non si può seriamente contestare che la sede di attività del datore di lavoro e il luogo di residenza del conducente, che costituiscono oggettivamente luoghi nei quali è probabile che un conducente, a seconda dei casi, inizi o trascorra il suo periodo di riposo settimanale, presentino, come ha rilevato l'avvocato generale ai paragrafi 211 e 212 delle sue conclusioni, un nesso effettivo con il conducente.

290 A tale proposito, occorre rammentare, da un lato, che la Corte ha già dichiarato che la sede dell'azienda cui un conducente è normalmente assegnato dovrebbe corrispondere al luogo a partire dal quale egli effettua di regola il suo servizio per prendere in consegna e condurre un veicolo munito di un apparecchio di controllo e al quale ritorna al termine dello stesso nell'ambito del normale espletamento delle sue mansioni (v., in tal senso, sentenza del 29 aprile 2010, Smit Reizen, C-124/09, EU:C:2010:238, punti 27 e 31).

291 Dall'altro lato, come già indicato al punto 184 della presente sentenza, da una costante giurisprudenza risulta che lo Stato in cui le persone interessate risiedono abitualmente corrisponde a quello in cui si trova anche il centro abituale dei loro interessi.

292 Per quanto riguarda, poi, l'argomento della Repubblica di Lituania, della Repubblica di Bulgaria, della Romania e della Repubblica di Polonia secondo cui l'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054 comporterebbe un maggiore affaticamento per i conducenti a causa dei ritorni effettuati su lunghe distanze, esso non può essere accolto. Infatti, ai sensi dell'articolo 9, paragrafi 2 e 3, del regolamento n. 561/2006, il cui tenore, in sostanza, non è stato modificato dall'articolo 1, punto 8, lettera b), del regolamento 2020/1054, il tempo dedicato da un conducente al ritorno alla sede di attività del suo datore di lavoro o al proprio luogo di residenza costituisce orario di lavoro. Orbene, come giustamente osservato dal Consiglio, i menzionati Stati membri non spiegano per quale ragione il tempo di lavoro dedicato a tale ritorno comporterebbe un maggiore affaticamento rispetto al tempo di lavoro relativo a qualsiasi altro tragitto effettuato nell'ambito di un'operazione di trasporto affidata dal datore di lavoro. Invero, sia dalla valutazione *ex post* relativa alla legislazione sociale (pag. 24) sia dalla valutazione d'impatto – capitolo sociale (parte 1/2, pag. 20) risulta che i lunghi periodi trascorsi dai conducenti lontano dal loro luogo di residenza sono per l'appunto fonte di affaticamento e di stress, il che non è contestato da nessuno dei quattro Stati membri suddetti.

293 Per quanto riguarda, infine, l'argomento della Romania secondo cui l'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054 nuoce agli interessi dei conducenti a causa del rischio di perdita del lavoro risultante da fallimenti e delocalizzazioni delle imprese di trasporto, esso riveste, in mancanza di qualsiasi elemento concreto idoneo a suffragarne la fondatezza, carattere speculativo.

294 Per quanto concerne, sotto un terzo profilo, gli argomenti relativi alle ripercussioni negative sull'ambiente che deriverebbero dall'obbligo previsto da tale articolo 1, punto 6, lettera d), la Repubblica di Bulgaria, la Romania e la Repubblica di Polonia affermano, in particolare, che detto obbligo implicherà la programmazione di un gran numero di tragitti supplementari su lunghe distanze. Tuttavia, come indicato, in particolare, al punto 236 della presente sentenza, la valutazione d'impatto – capitolo sociale ha evidenziato che la maggior parte dei conducenti,

compresi quelli occupati negli Stati membri che hanno aderito all'Unione a partire dal 1º maggio 2004, ritornava al proprio luogo di residenza a intervalli regolari inferiori a quattro settimane già prima dell'adozione di tale disposizione.

295 Inoltre, contrariamente a quanto suggeriscono la Repubblica di Bulgaria, la Romania e la Repubblica di Polonia, non è affatto inevitabile che i conducenti utilizzino veicoli vuoti per esercitare il diritto loro conferito dall'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054. Infatti, da un lato, nell'ambito della flessibilità che la menzionata disposizione lascia alle imprese di trasporto per ottemperare all'obbligo da essa previsto, queste ultime possono servirsi di altri mezzi di trasporto, quali i trasporti pubblici, il cui utilizzo non risulta comportare necessariamente emissioni supplementari connesse all'osservanza di detto obbligo in quanto tale. Dall'altro lato, è ipotizzabile che il ritorno a uno dei due luoghi previsti nella suddetta disposizione possa essere abbinato a un ritorno dei veicoli dell'impresa di trasporto alla sede di attività della stessa nell'ambito delle abituali attività di trasporto.

296 In tali circostanze, l'asserita incidenza dell'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054 sull'ambiente, in particolare sotto forma di un eventuale aumento delle emissioni di inquinanti, non presenta un nesso diretto con tale disposizione, bensì dipende dalle scelte organizzative effettuate dalle imprese di trasporto ai fini dell'attuazione dell'obbligo previsto da detta disposizione.

297 Pertanto, l'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054 non comporta inconvenienti manifestamente sproporzionati rispetto all'obiettivo perseguito da tale disposizione.

298 Alla luce di quanto precede, non si può ritenere che il legislatore dell'Unione, nell'adottare detta disposizione, abbia ecceduto i limiti del suo potere discrezionale.

299 Perciò, gli argomenti della Repubblica di Lituania, della Repubblica di Bulgaria, della Romania e della Repubblica di Polonia diretti a contestare la proporzionalità dell'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054 devono essere respinti.

300 Di conseguenza, le parti dalla prima alla terza del quarto motivo sollevato dalla Repubblica di Lituania, il secondo motivo sollevato dalla Repubblica di Bulgaria, la seconda parte del primo motivo sollevato dalla Romania e il primo motivo sollevato dalla Repubblica di Polonia, devono essere respinti in quanto infondati

3) Sulla violazione dei principi della parità di trattamento e di non discriminazione

i) Argomenti delle parti

301 La Repubblica di Lituania, con la seconda parte del suo secondo motivo, la Repubblica di Bulgaria, con la prima parte del suo quinto motivo, e la Romania, con la seconda parte del suo terzo motivo, affermano che l'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054 non rispetta i requisiti derivanti dal principio di non discriminazione, quale previsto all'articolo 18 TFUE. La Repubblica di Bulgaria deduce inoltre la violazione degli articoli 20 e 21 della Carta nonché del principio di uguaglianza degli Stati membri, sancito all'articolo 4, paragrafo 2, TUE, e dell'articolo 95, paragrafo 1, TFUE, «nella misura in cui la Corte lo ritenga necessario».

302 In primo luogo, questi tre Stati membri sostengono che l'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054 viola i principi della parità di trattamento e di non discriminazione, in quanto comporta una discriminazione tra le imprese di trasporto stabilite negli Stati membri situati alla periferia dell'Unione e quelle stabilite negli Stati membri situati al centro dell'Unione. Infatti, organizzare il lavoro dei conducenti di automezzi pesanti in modo tale che possano ritornare al loro luogo di residenza o alla sede di attività del loro datore di lavoro almeno ogni quattro settimane sarebbe molto meno oneroso per le imprese di trasporto stabilite in Stati membri dotati di un vasto mercato nazionale, i cui conducenti effettuano trasporti nello Stato membro di stabilimento dell'impresa di trasporto, in prossimità del loro luogo di residenza, di quanto non lo sia per le imprese di trasporto stabilite negli Stati membri situati alla periferia dell'Unione, il cui mercato nazionale è limitato e che si concentrano sul trasporto internazionale. In particolare, la Romania afferma che l'obbligo previsto da detto articolo 1, punto 6, lettera d), è tale da comportare perdite rilevanti per le imprese di trasporto stabilite negli Stati membri situati alla periferia dell'Unione, perdite che sarebbero in ogni caso nettamente superiori a quelle subite dalle imprese di trasporto stabilite negli Stati membri dell'Europa centrale o occidentale. Peraltro, la valutazione degli effetti sul mercato dei trasporti del regolamento 2020/1054 e, in particolare, dell'obbligo previsto all'articolo 1, punto 6, lettera d), dello stesso dovrebbe tenere conto degli altri elementi del primo pacchetto di misure sulla mobilità. Una valutazione complessiva di tali misure evidenzierebbe infatti il loro carattere discriminatorio globale per le imprese di trasporto stabilite negli Stati membri situati alla periferia dell'Unione.

303 La Repubblica di Lituania afferma, inoltre, che la discriminazione determinata dall'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054 nei confronti delle imprese di trasporto stabilite negli Stati membri situati alla periferia dell'Unione ostacola l'esercizio delle libertà caratteristiche del mercato interno, in quanto tali imprese sarebbero svantaggiate rispetto alle imprese di trasporto stabilite negli Stati membri situati al centro dell'Unione e nelle regioni situate vicino ad esso. Tale disposizione costituirebbe quindi una misura protezionistica, con cui le imprese di trasporto stabilite negli Stati membri situati alla periferia dell'Unione verrebbero escluse dal mercato dei trasporti in una parte del territorio dell'Unione e che sarebbe destinata a ridurre il volume di attività di dette imprese. Infatti, queste ultime dovrebbero non solo proporre ai conducenti condizioni di lavoro che ne limitano la libertà di circolazione, ma altresì organizzare la loro attività in modo tale che una parte dei tragitti effettuati dai veicoli non sarebbe redditizia o che i veicoli viaggerebbero a vuoto fino alla sostituzione dei conducenti o fino al loro ritorno, dopo il periodo di riposo, dalla sede di attività del datore di lavoro o dal loro luogo di residenza.

304 In secondo luogo, la Repubblica di Lituania e la Repubblica di Bulgaria affermano che l'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054 comporta una discriminazione nei confronti dei conducenti occupati dalle imprese di trasporto stabilite negli Stati membri situati alla periferia dell'Unione rispetto a quelli occupati dalle imprese di trasporto stabilite negli Stati membri situati al centro dell'Unione, in quanto il ritorno allo Stato membro di residenza richiederebbe tragitti a lunga distanza su brevi periodi di tempo, il che non sarebbe necessariamente ciò che i conducenti desiderano. All'interno di uno stesso Stato membro, l'obbligo in parola creerebbe anche una discriminazione tra i conducenti locali e quelli di altri Stati membri. Inoltre, i lavoratori occupati negli Stati membri situati alla periferia dell'Unione si troverebbero in una situazione oggettivamente più complicata, in quanto, per esercitare il loro diritto al riposo settimanale regolare o compensativo, dovrebbero percorrere distanze maggiori e perdere più tempo rispetto ai lavoratori occupati in regioni situate vicino al centro dell'Unione.

305 In terzo luogo, la Repubblica di Bulgaria afferma che l'obbligo previsto all'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054 viola anche il principio di uguaglianza degli Stati membri in ragione della posizione nettamente più sfavorevole nella quale si trovano gli Stati membri situati alla periferia dell'Unione.

306 Il Parlamento e il Consiglio ritengono che tali motivi e argomenti siano infondati.

ii) Giudizio della Corte

307 *In limine*, occorre respingere l'affermazione della Repubblica di Bulgaria relativa alla violazione dell'articolo 95, paragrafo 1, TFUE, giacché, in spregio ai requisiti derivanti dall'articolo 21, primo comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea e dall'articolo 120, lettera c), del regolamento di procedura, richiamati al punto 139 della presente sentenza, tale Stato membro deduce la suddetta violazione senza fornire argomenti specifici a sostegno della sua affermazione, limitandosi ad evocare l'articolo 95, paragrafo 1, TFUE «nella misura in cui la Corte lo ritenga necessario».

308 Ciò precisato, occorre rammentare che il principio della parità di trattamento costituisce un principio generale del diritto dell'Unione, sancito all'articolo 20 della Carta, di cui il principio di non discriminazione enunciato all'articolo 21, paragrafo 1, della stessa costituisce una particolare espressione, che impone che situazioni analoghe non siano trattate in maniera diversa e che situazioni diverse non siano trattate in maniera uguale, a meno che un simile trattamento non sia obiettivamente giustificato (v., in tal senso, sentenze del 24 febbraio 2022, Glavna direktsia «Pozharna bezopasnost i zashtita na naselenieto», C-262/20, EU:C:2022:117, punto 58, e del 14 luglio 2022, Commissione/VW e a., da C-116/21 P a C-118/21 P, C-138/21 P e C-139/21 P, EU:C:2022:557, punti 95 e 140 e giurisprudenza ivi citata).

309 La comparabilità delle rispettive situazioni in questione deve essere valutata non da un punto di vista globale e astratto, bensì in modo specifico e concreto alla luce della totalità degli elementi che le caratterizzano. Tali elementi devono, in particolare, essere determinati e valutati alla luce dell'oggetto e dello scopo dell'atto dell'Unione che stabilisce la distinzione di cui trattasi. Inoltre, devono essere presi in considerazione i principi e gli obiettivi del settore cui si riferisce l'atto in parola [v., in tal senso, sentenze del 26 giugno 2018, MB (Cambiamento di sesso e pensione di fine lavoro), C-451/16, EU:C:2018:492, punto 42, e del 10 febbraio 2022, OE (Residenza abituale di un coniuge – Criterio di cittadinanza), C-522/20, EU:C:2022:87, punto 20 e giurisprudenza ivi citata].

310 Una differenza di trattamento di situazioni analoghe è giustificata se si fonda su un criterio obiettivo e ragionevole, ossia qualora essa sia rapportata a un legittimo scopo perseguito dalla normativa in questione, e tale differenza sia proporzionata allo scopo perseguito dal trattamento di cui trattasi (sentenze del 16 dicembre 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine e a., C-127/07, EU:C:2008:728, punto 47, e del 27 gennaio 2022, Fondul Proprietatea, C-179/20, EU:C:2022:58, punto 72 e giurisprudenza ivi citata).

311 Per quanto riguarda, più in particolare, il principio di non discriminazione in base alla nazionalità, se è vero che l'articolo 21, paragrafo 2, della Carta enuncia tale principio, l'articolo 52, paragrafo 2, di quest'ultima dispone che i diritti riconosciuti dalla stessa, oggetto di disposizioni nei trattati, si esercitano alle condizioni e nei limiti dagli stessi definiti. È quanto avviene nel caso dell'articolo 21, paragrafo 2, della Carta, il quale, come confermato dalle spiegazioni relative alla Carta dei diritti

fondamentali (GU 2007, C 303, pag. 17) attinenti a tale disposizione, corrisponde all'articolo 18, primo comma, TFUE e deve applicarsi conformemente a quest'ultimo (sentenza del 10 ottobre 2019, Krah, C-703/17, EU:C:2019:850, punto 18 e giurisprudenza ivi citata).

312 A tale proposito, l'articolo 18 TFUE, che sancisce il principio generale del divieto di discriminazioni in base alla nazionalità, vieta non soltanto le discriminazioni dirette, fondate sulla nazionalità, ma anche tutte le forme indirette di discriminazione che, pur fondandosi su altri criteri di riferimento, pervengano di fatto al medesimo risultato (v., in tal senso, sentenza del 4 ottobre 2012, Commissione/Austria, C-75/11, EU:C:2012:605, punto 49 e giurisprudenza ivi citata).

313 Inoltre, per quanto riguarda il controllo giurisdizionale del rispetto dei principi della parità di trattamento e di non discriminazione da parte del legislatore dell'Unione, la Corte ha dichiarato che quest'ultimo dispone, nell'esercizio delle competenze che gli sono conferite, di un ampio margine di discrezionalità quando interviene in un ambito che richiede scelte di natura politica, economica e sociale e quando è chiamato a effettuare valutazioni e accertamenti complessi. Pertanto, solo la manifesta inidoneità di una misura adottata in tale materia, in relazione allo scopo che il legislatore dell'Unione intende perseguire, può inficiare la legittimità di tale misura [v., in tal senso, sentenza del 10 febbraio 2022, OE (Residenza abituale di un coniuge – Criterio di cittadinanza), C-522/20, EU:C:2022:87, punto 21 e giurisprudenza ivi citata). Tuttavia, anche in presenza di un tale margine di discrezionalità, il legislatore dell'Unione è tenuto a fondare la sua scelta su criteri oggettivi e adeguati rispetto allo scopo perseguito dalla normativa di cui trattasi, tenendo conto di tutti gli elementi di fatto e dei dati tecnici e scientifici disponibili al momento dell'adozione dell'atto in questione (v., in tal senso, sentenza del 16 dicembre 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine e a., C-127/07, EU:C:2008:728, punto 58).

314 Esercitando il suo potere discrezionale, il legislatore dell'Unione deve tener pienamente conto, oltre che dell'obiettivo perseguito, degli interessi in gioco. Nell'ambito dell'esame dei vincoli relativi a diverse possibili misure, si deve considerare che, anche se l'importanza degli obiettivi perseguiti giustifica conseguenze economiche negative, pur considerevoli, per alcuni operatori, l'esercizio del potere discrezionale del legislatore dell'Unione non può produrre risultati manifestamente meno adeguati di quelli risultanti da altre misure parimenti adeguate a tali obiettivi (sentenza del 16 dicembre 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine e a., C-127/07, EU:C:2008:728, punto 59 e giurisprudenza ivi citata).

315 Nel caso di specie, è pacifico che la norma introdotta dall'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054, nella parte in cui impone alle imprese di trasporto di organizzare l'attività dei conducenti in modo tale che questi ultimi possano ritornare, ogni tre o quattro settimane, a seconda dei casi, alla sede di attività del datore di lavoro o al loro luogo di residenza, si applica indistintamente a tutte le imprese di trasporto interessate, indipendentemente dallo Stato membro in cui sono stabilite, a tutti i conducenti, indipendentemente dalla loro cittadinanza e dallo Stato membro in cui è stabilito il loro datore di lavoro, nonché a tutti gli Stati membri, e non comporta quindi una discriminazione diretta vietata dal diritto dell'Unione.

316 Occorre pertanto esaminare, conformemente alla giurisprudenza richiamata ai punti da 308 a 310 della presente sentenza, se tale disposizione applichi ingiustificatamente una regola identica a situazioni diverse, alla luce, segnatamente, dell'obiettivo perseguito da detta disposizione, e costituisca, per tale motivo, una discriminazione indiretta vietata dal diritto dell'Unione, in quanto, come sostengono in sostanza gli Stati membri ricorrenti, essa sarebbe per sua stessa

natura idonea ad incidere maggiormente sulle imprese di trasporto stabilite in Stati membri situati, a loro avviso, alla «periferia dell'Unione», sui conducenti occupati da tali imprese e su tale gruppo di Stati membri.

317 A tal riguardo, occorre ricordare che, come rilevato ai punti 249 e 250 della presente sentenza, la suddetta disposizione mira a migliorare le condizioni di lavoro nonché la sicurezza stradale dei conducenti all'interno dell'Unione, garantendo a questi ultimi la possibilità di non trascorrere un periodo eccessivamente lungo lontano dal loro luogo di residenza, e ad assicurare inoltre una concorrenza non distorta ed equa fra le imprese di trasporto nel territorio dell'Unione.

318 Per quanto concerne, in primo luogo, l'esistenza di un'asserita discriminazione tra le imprese di trasporto stabilite nell'Unione, non si può escludere, sebbene l'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054 si applichi indistintamente a tutte le suddette imprese, che tale disposizione possa avere, come rilevato al punto 278 della presente sentenza, un'incidenza maggiore sulle imprese di trasporto, indipendentemente dallo Stato membro in cui sono stabilite, che hanno optato per un modello di gestione economica consistente nel fornire la maggior parte, se non la totalità, delle loro prestazioni di servizi a destinatari stabiliti in Stati membri lontani dal primo Stato membro.

319 Tuttavia, come rilevato al punto 236 della presente sentenza, dalla valutazione d'impatto – capitolo sociale risulta che una parte significativa di tali imprese di trasporto, comprese quelle appartenenti a Stati membri che hanno aderito all'Unione a partire dal 1º maggio 2004, esercitavano già le loro attività in modo compatibile con l'obbligo ormai previsto all'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054.

320 In tale contesto, detta disposizione, lungi dal determinare una discriminazione tra le imprese di trasporto, mira, proprio al contrario, come risulta dalla valutazione d'impatto – capitolo sociale (parte 1/2, pagg. 17 e 18) e del considerando 1 del regolamento 2020/1054, a porre rimedio alle condizioni di concorrenza inique per le imprese di trasporto che in precedenza avevano potuto essere avvantaggiate, a causa della mancanza di norme chiare relative al ritorno dei conducenti, dalle diverse interpretazioni e prassi nazionali, migliorando le condizioni di lavoro dei conducenti, in particolare quelli menzionati nel punto 316 della presente sentenza, e assicurando in tal modo sia la sicurezza stradale sia una concorrenza non distorta ed equa tra le imprese di trasporto.

321 Orbene, come risulta dalla giurisprudenza richiamata ai punti 266 e 267 della presente sentenza, il legislatore dell'Unione, tenuto conto delle evoluzioni importanti che hanno interessato il mercato interno, può legittimamente adeguare un atto legislativo per procedere a un riequilibrio degli interessi coinvolti al fine di rafforzare la protezione sociale dei conducenti attraverso la modifica delle condizioni di esercizio della libera prestazione di servizi.

322 Una disposizione del diritto dell'Unione non può quindi essere considerata contraria di per sé ai principi della parità di trattamento e di non discriminazione per il solo motivo che comporta effetti diversi per taluni operatori economici, se tale situazione è la conseguenza di condizioni di funzionamento diverse nelle quali si trovano tali operatori, segnatamente per la loro ubicazione geografica (v., in tal senso, sentenze del 21 giugno 1958, Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie e a./Alta Autorità, 13/57, EU:C:1958:10, pag. 282, e del 13 novembre 1973, Werhahn Hansamühle e a./Consiglio e Commissione, da 63/72 a 69/72, EU:C:1973:121, punto 17), e non di una situazione giuridica diseguale in cui la disposizione impugnata li avrebbe posti.

323 In ogni caso, supponendo che l'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054 conduca a trattare in maniera uguale situazioni diverse, ai sensi della giurisprudenza richiamata al punto 308 della presente sentenza, tale trattamento sarebbe oggettivamente giustificato dagli obiettivi perseguiti nel quadro della politica comune dei trasporti, conformemente all'articolo 90 TFUE. Tali obiettivi comprendono, in particolare, il miglioramento delle condizioni di occupazione, menzionato nel preambolo del Trattato FUE e nell'articolo 151, primo comma, TFUE, nonché la garanzia di un'adeguata protezione sociale, menzionata nell'articolo 9 e nell'articolo 151, primo comma, TFUE.

324 A tal riguardo, il legislatore dell'Unione non ha ecceduto i limiti del potere discrezionale di cui dispone, alla luce della giurisprudenza richiamata al punto 313 della presente sentenza, con la sua scelta di ostacolare, adottando una disposizione applicabile indistintamente a tutte le imprese di trasporto stabilite nell'Unione, talune pratiche individuate come fattori che contribuiscono al deterioramento delle condizioni di occupazione dei conducenti, anche se tale scelta implica che alcune imprese di trasporto dovranno sostenere costi più elevati.

325 Infatti, alla luce degli elementi di fatto nonché dei dati tecnici e scientifici disponibili al momento dell'adozione della disposizione di cui trattasi, il legislatore dell'Unione ha fondato tale scelta su criteri oggettivi e adeguati agli obiettivi perseguiti, tenendo pienamente conto degli interessi in gioco, ai sensi della giurisprudenza richiamata ai punti 313 e 314 della presente sentenza.

326 Per quanto concerne, in secondo luogo, l'esistenza di un'asserita discriminazione tra i conducenti, dedotta dalla Repubblica di Lituania e dalla Repubblica di Bulgaria, gli argomenti di questi due Stati membri si fondano essenzialmente, se non esclusivamente, sulla premessa erronea secondo cui l'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054 imporrebbe ai conducenti di ritornare alla sede di attività del datore di lavoro o al loro luogo di residenza, senza poter scegliere liberamente dove effettuare il loro periodo di riposo settimanale regolare o compensativo. In tale misura, detti argomenti devono quindi essere respinti, come già indicato al punto 200 della presente sentenza.

327 Per il resto, tutti i conducenti occupati nell'Unione si trovano in una situazione analoga per quanto riguarda il loro diritto di effettuare il periodo di riposo settimanale regolare o compensativo. In particolare, tali conducenti devono, indipendentemente dalla loro cittadinanza e dallo Stato membro in cui è stabilito il loro datore di lavoro, poter effettuare regolarmente detto periodo di riposo nel loro luogo di residenza, se lo desiderano.

328 In tali circostanze, come ha rilevato l'avvocato generale al paragrafo 342 delle sue conclusioni, non si può ritenere che il legislatore dell'Unione abbia manifestamente ecceduto l'ampio margine di discrezionalità di cui dispone astenendosi dallo stabilire una distinzione tra i diversi conducenti a seconda della maggiore o minore distanza che essi devono percorrere per tornare al loro luogo di residenza o alla sede di attività del datore di lavoro, anche se una distinzione siffatta avrebbe avuto l'effetto di escludere alcuni conducenti dalla protezione sociale garantita dalla misura prevista all'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054, a causa del modello di gestione economica scelto dal loro datore di lavoro.

329 Infatti, come giustamente sostenuto dal Consiglio, atteso che tutti i conducenti del settore del trasporto su strada si trovano in una situazione analoga per quanto riguarda il loro diritto di effettuare il periodo di riposo settimanale regolare o compensativo, devono essere loro riconosciuti gli stessi diritti, in particolare per quanto riguarda il ritorno al loro luogo di

residenza o alla sede di attività del datore di lavoro, nonostante i diversi oneri che l'esercizio di tali diritti potrebbe comportare per i loro rispettivi datori di lavoro in funzione del modello di gestione economica che hanno scelto.

330 A tale proposito, come rilevato al punto 279 della presente sentenza, sono proprio i conducenti occupati dalle imprese di trasporto che forniscono la maggior parte, se non la totalità, delle loro prestazioni di servizi a destinatari stabiliti in Stati membri lontani dallo Stato membro in cui tali imprese sono stabilite, e che quindi, in linea di principio, svolgono le loro operazioni di trasporto lontano dal loro luogo di residenza, quelli che necessitano maggiormente della protezione istituita dalla norma di armonizzazione prevista all'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054.

331 Per quanto concerne, in terzo luogo, l'esistenza di un'asserita discriminazione tra gli Stati membri in violazione del principio di uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati, sancito all'articolo 4, paragrafo 2, TUE, dedotta dalla Repubblica di Bulgaria, l'argomento di tale Stato membro si fonda parimenti, essenzialmente, se non esclusivamente, sulla premessa erronea secondo cui l'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054 imporrebbe ai conducenti di ritornare alla sede di attività del datore di lavoro o al loro luogo di residenza, senza poter scegliere liberamente il luogo in cui effettuare il loro periodo di riposo settimanale regolare o compensativo. In tale misura, detto argomento deve quindi essere respinto.

332 Peraltro, anche supponendo che taluni Stati membri siano indirettamente toccati in misura maggiore rispetto ad altri dalla suddetta disposizione, nonostante il suo carattere indistintamente applicabile, è sufficiente ricordare che, secondo la giurisprudenza della Corte, un atto dell'Unione inteso a parificare le norme degli Stati membri, purché esso si applichi allo stesso modo a tutti gli Stati membri, non può essere considerato discriminatorio, in quanto un simile atto di armonizzazione crea inevitabilmente effetti diversi a seconda dello stato precedente delle varie normative e prassi nazionali (v., in tal senso, sentenza del 13 novembre 1990, Fedesa e a., C-331/88, EU:C:1990:391, punto 20).

333 Tali considerazioni non possono essere messe in discussione dall'affermazione della Romania relativa all'effetto discriminatorio globale che risulterebbe dal complesso delle disposizioni rientranti nel «Pacchetto mobilità» che costituiscono l'oggetto dei tre ricorsi proposti da tale Stato membro nelle cause da C-546/20 a C-548/20. Infatti, la Romania non ha dimostrato, nella causa C-546/20, che dall'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054 derivi una discriminazione. Per il resto, le critiche di tale Stato membro riguardanti il regolamento 2020/1055 e la direttiva 2020/1057 saranno esaminate nell'ambito dei motivi e degli argomenti da esso dedotti a sostegno dei suoi ricorsi nelle cause C-547/20 e C-548/20 per fondare le sue domande dirette all'annullamento in tutto o in parte di tali atti dell'Unione.

334 Di conseguenza, occorre respingere in quanto parzialmente irricevibile e parzialmente infondata, la prima parte del quinto motivo dedotto dalla Repubblica di Bulgaria, nonché respingere in quanto infondate, la seconda parte del secondo motivo dedotto dalla Repubblica di Lituania e la seconda parte del terzo motivo dedotto dalla Romania.

4) Sulla violazione delle libertà fondamentali garantite dal Trattato FUE

i) Argomenti delle parti

335 In primo luogo, la Repubblica di Lituania, con il suo primo motivo, e la Repubblica di Bulgaria, con la prima parte del suo primo motivo, sostengono che l'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054 viola l'articolo 45 TFUE, in quanto impone il ritorno dei conducenti al loro luogo di residenza o alla sede di attività del datore di lavoro, senza prevedere la possibilità per i conducenti di scegliere essi stessi il luogo in cui vogliono trascorrere il loro periodo di riposo settimanale regolare o compensativo. Tali Stati membri osservano peraltro che, conformemente all'articolo 4, lettera f), del regolamento n. 561/2006, i conducenti dispongono del diritto fondamentale di scegliere il luogo in cui effettuare il loro periodo di riposo.

336 L'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054 priverebbe inoltre i conducenti del loro diritto di soggiornare in uno Stato membro per lavorare e di rimanere nel territorio di uno Stato membro dopo avervi assunto un'occupazione. Infatti, i conducenti non potrebbero rimanere nello Stato membro ospitante dopo avervi effettuato operazioni di trasporto.

337 Per essere efficace ed utile, il diritto dei lavoratori di essere assunti e occupati senza discriminazioni deve necessariamente essere affiancato, come la Corte avrebbe stabilito nella sentenza del 7 maggio 1998, Clean Car Autoservice (C-350/96, EU:C:1998:205, punti 20 e 21), dal diritto dei datori di lavoro di assumerli nel rispetto delle norme in materia di libera circolazione dei lavoratori. Orbene, adottando l'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054, il legislatore dell'Unione avrebbe istituito una normativa che obbliga le imprese di trasporto a violare la libera circolazione dei lavoratori imponendo loro di costringere i conducenti a ritornare al loro luogo di residenza o alla sede di attività dell'impresa contro la loro volontà. Tale disposizione comporterebbe quindi una discriminazione nei confronti dei conducenti attivi nel settore dei trasporti su strada rispetto ai lavoratori attivi in altri settori dei trasporti.

338 In secondo luogo, la Repubblica di Lituania, con la prima parte del suo secondo motivo, afferma che l'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054 non è compatibile con l'obiettivo del funzionamento efficace e concorrenziale del mercato interno enunciato all'articolo 26 TFUE. Infatti, tale articolo 1, punto 6, lettera d), da un lato, ostacolerebbe la libera circolazione dei lavoratori e, dall'altro, tratterebbe in modo discriminatorio i lavoratori occupati negli Stati membri situati alla periferia dell'Unione rispetto ai lavoratori occupati negli Stati membri situati al centro dell'Unione e nelle regioni situate vicine ad esso.

339 Invero, i primi sarebbero posti in una situazione oggettivamente più complessa, in quanto, per esercitare il loro diritto al riposo settimanale regolare o compensativo, dovrebbero percorrere distanze maggiori e perdere più tempo rispetto ai secondi. Analogamente, l'esercizio delle libertà caratteristiche del mercato interno sarebbe ostacolato per le imprese di trasporto stabilite negli Stati membri situati alla periferia dell'Unione, poiché esse sarebbero svantaggiate rispetto alle imprese stabilite negli Stati membri situati al centro dell'Unione. L'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054 sarebbe quindi, per gli stessi motivi menzionati nel punto 303 della presente sentenza nel contesto dell'argomento relativo alla violazione del principio di proporzionalità, una misura protezionistica.

340 In terzo luogo, la Repubblica di Bulgaria, con la seconda parte del suo primo motivo, sostiene che l'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054 viola l'articolo 21, paragrafo 1, TFUE e l'articolo 45 della Carta.

341 Infatti, nella loro qualità di cittadini dell'Unione, i conducenti avrebbero il diritto di circolare liberamente nel territorio dell'Unione durante il loro periodo di riposo. Il fatto di obbligarli a lasciare il territorio di uno Stato membro e a recarsi in un luogo specifico per effettuare il loro periodo di riposo settimanale regolare o compensativo costituirebbe quindi una restrizione alla libera circolazione garantita da tali disposizioni.

342 Inoltre, detta restrizione non sarebbe giustificata dall'obiettivo legittimo consistente nel miglioramento delle condizioni di lavoro.

343 Da un lato, l'obbligo previsto all'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054 non sarebbe idoneo a realizzare detto obiettivo. Infatti, il diritto dei conducenti di disporre liberamente del loro periodo di riposo dovrebbe includere la libertà di scegliere il luogo in cui intendono trascorrere tale periodo di riposo e di decidere se vogliano spostarsi a tal fine o meno, tenuto conto, in particolare, della frequenza dei cicli di ritorno nello Stato di residenza nonché dell'aumento dello stress e dell'affaticamento implicato da frequenti e lunghi viaggi connessi all'osservanza dell'obbligo relativo al ritorno. La misura di cui trattasi dovrebbe procurare ai lavoratori interessati un vantaggio effettivo che contribuisca in modo significativo alla loro protezione sociale.

344 Dall'altro lato, l'obbligo in parola eccederebbe quanto è necessario per realizzare lo scopo perseguito. Infatti, l'obiettivo di garantire il ritorno regolare dei conducenti al loro luogo di residenza potrebbe essere raggiunto in modo altrettanto efficace anche mediante una misura, come quella privilegiata dal Parlamento, consistente nel conferire ai conducenti il diritto di scegliere un luogo di riposo diverso, a condizione che tale scelta sia stata comunicata per iscritto al datore di lavoro almeno una settimana prima dell'effettuazione di detto periodo di riposo.

345 In quarto luogo, la Romania afferma, con il suo secondo motivo, che l'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054, pur essendo indistintamente applicabile, restringe ingiustificatamente la libertà di stabilimento sancita all'articolo 49 TFUE.

346 Da un lato, l'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054 implicherebbe, per le imprese di trasporto, nuovi obblighi amministrativi che comportano un aumento dei costi sostenuti. Infatti, tali imprese dovrebbero, in particolare, poter dimostrare di avere organizzato il ritorno regolare dei conducenti mediante le registrazioni dei tachigrafi, i registri di servizio dei conducenti o altri documenti. Inoltre, la creazione di un'impresa di trasporti in uno Stato membro situato alla periferia dell'Unione risulterebbe meno redditizia, tenuto conto dei costi degli spostamenti effettuati ogni quattro settimane per migliaia di chilometri supplementari al fine di organizzare il ritorno dagli Stati membri nei quali si concentra la domanda di servizi di trasporto.

347 Dall'altro lato, l'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054 comporterebbe una riduzione delle entrate per le imprese di trasporto. Infatti, dal momento che la maggior parte di tali imprese sono PMI, il rispetto delle misure che ne derivano avrebbe ripercussioni su una parte significativa del mercato, tenuto conto, in particolare, dei periodi in cui i conducenti non esercitano alcuna attività redditizia, e avrebbe quindi l'effetto di limitare l'attività commerciale di dette imprese. La suddetta disposizione indurrebbe quindi le imprese di trasporto stabilite negli Stati membri situati alla periferia dell'Unione a creare filiali o succursali, o perfino a delocalizzare la loro attività, negli Stati membri situati al centro o nella parte occidentale dell'Unione, producendo nel contempo un effetto dissuasivo sulle imprese di trasporto stabilite in questi ultimi Stati membri per quanto riguarda la creazione di società nei primi. Orbene, tale

delocalizzazione non risulterebbe da una vera e propria scelta, ma sarebbe la conseguenza dei vincoli derivanti dall'obbligo di rispettare le nuove condizioni previste all'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054.

348 In quinto luogo, la Romania, nell'ambito della seconda parte del suo primo motivo, afferma che l'obbligo per i trasportatori di organizzare la loro attività in modo tale che i periodi di riposo settimanale regolari o compensativi siano effettuati conformemente ai requisiti derivanti dall'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054 può comportare restrizioni ingiustificate alla libera prestazione di servizi. La Repubblica di Bulgaria, nell'ambito del suo quinto motivo, afferma parimenti che detta disposizione viola tale libertà fondamentale.

349 La Romania sottolinea, al riguardo, che le imprese di trasporto, a causa dell'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054, dovranno organizzare le loro attività in modo che tali periodi di riposo siano effettuati in conformità ai suddetti requisiti. Orbene, la maggior parte di esse sarebbero PMI, come dimostrerebbe il fatto che, in tale Stato membro, circa l'83% delle imprese di trasporto possiede tra uno e cinque veicoli. In siffatto contesto, le misure adottate per conformarsi alla suddetta disposizione determinerebbero anche i periodi nei quali i conducenti non esercitano alcuna attività redditizia, il che potrebbe comportare una riduzione delle entrate. Dal momento che l'organizzazione del ritorno dei conducenti implicherebbe perdite maggiori per le imprese di trasporto stabilite negli Stati membri situati alla periferia dell'Unione, queste ultime sarebbero costrette, al fine di ridurre i costi, ad orientare le loro attività verso gli Stati membri situati nell'Europa occidentale creandovi filiali o succursali, o addirittura delocalizzandovi la loro attività. Orbene, il settore dei trasporti sarebbe essenziale per l'economia nazionale, in particolare per le esportazioni.

350 Il Parlamento e il Consiglio ritengono che tali motivi e argomenti siano infondati.

ii) Giudizio della Corte

351 *In limine*, occorre respingere l'affermazione della Repubblica di Bulgaria relativa alla violazione della «libera prestazione di servizi», in quanto, in spregio ai requisiti derivanti dall'articolo 21, primo comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea e dall'articolo 120, lettera c), del regolamento di procedura, richiamati al punto 139 della presente sentenza, tale Stato membro evoca detta violazione senza fornire argomenti specifici a sostegno di tale affermazione.

352 Ciò precisato, occorre ricordare che, nel settore dei trasporti, la libera prestazione dei servizi è disciplinata non dall'articolo 56 TFUE, che riguarda la libera prestazione di servizi in generale, bensì dall'articolo 58, paragrafo 1, TFUE, disposizione specifica ai sensi della quale «[l]a libera circolazione dei servizi, in materia di trasporti, è regolata dalle disposizioni del titolo relativo ai trasporti» [v., in tal senso, sentenze del 22 dicembre 2010, Yellow Cab Verkehrsbetrieb, C-338/09, EU:C:2010:814, punto 29, e del 21 dicembre 2023, Commissione/Danimarca (Durata massima di parcheggio), C-167/22, EU:C:2023:1020, punto 39].

353 Ne consegue che i servizi nel settore dei trasporti, ai sensi dell'articolo 58, paragrafo 1, TFUE, sono esclusi dall'ambito di applicazione dell'articolo 56 TFUE [sentenze dell'8 dicembre 2020, Ungheria/Parlamento e Consiglio, C-620/18, EU:C:2020:1001, punto 160, e del 21 dicembre 2023, Commissione/Danimarca (Durata massima di parcheggio), C-167/22, EU:C:2023:1020, punto 39 e giurisprudenza ivi citata].

354 L'attuazione del principio della libera prestazione dei servizi di trasporto deve pertanto avvenire, secondo il Trattato FUE, attraverso l'instaurazione della politica comune dei trasporti, come disciplinata dagli articoli da 90 a 100 TFUE [v., in tal senso, sentenza del 22 dicembre 2010, Yellow Cab Verkehrsbetrieb, C-338/09, EU:C:2010:814, punto 30).

355 In particolare, a tal riguardo occorre ricordare, anzitutto, che, ai sensi dell'articolo 91, paragrafo 1, TFUE, il Parlamento e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del CESE e del CdR, stabiliscono, per realizzare tale politica comune e tenuto conto degli aspetti peculiari dei trasporti, in primo luogo, norme comuni applicabili ai trasporti internazionali in partenza dal territorio di uno Stato membro o a destinazione di questo, o in transito sul territorio di uno o più Stati membri, in secondo luogo, le condizioni per l'ammissione di vettori non residenti ai trasporti nazionali in uno Stato membro, in terzo luogo, le misure atte a migliorare la sicurezza dei trasporti e, in quarto luogo, ogni altra utile disposizione. All'atto dell'adozione di tali misure, il legislatore dell'Unione deve, in forza dell'articolo 91, paragrafo 2, TFUE, tenere conto dei casi in cui la loro applicazione rischi di pregiudicare gravemente il tenore di vita e l'occupazione in talune regioni come pure l'uso delle attrezzature relative ai trasporti. Inoltre, secondo l'articolo 94 TFUE, qualsiasi misura in materia di prezzi e condizioni di trasporto, adottata nell'ambito dei trattati, deve tener conto della situazione economica dei vettori. Infine, l'articolo 95 TFUE vieta, al paragrafo 1, le discriminazioni, nel traffico interno dell'Unione, consistenti nell'applicazione, da parte di un vettore, di prezzi e condizioni di trasporto differenti per le stesse merci e per le stesse relazioni di traffico e fondate sul paese di origine o di destinazione dei prodotti trasportati.

356 La libera prestazione di servizi garantita all'articolo 56 TFUE può quindi applicarsi ai servizi di trasporto solo nella misura in cui un atto dell'Unione adottato sul fondamento delle disposizioni dei trattati relative ai trasporti l'abbia resa applicabile [v., in tal senso, sentenze del 5 ottobre 1994, Commissione/Francia, C-381/93, EU:C:1994:370, punti 12 e 13; del 6 febbraio 2003, Stylianakis, C-92/01, EU:C:2003:72, punto 24, e del 21 dicembre 2023, Commissione/Danimarca (Durata massima di parcheggio), C-167/22, EU:C:2023:1020, punto 40].

357 Per contro, le disposizioni del Trattato FUE in materia di libertà di stabilimento, previste agli articoli da 49 a 55 TFUE, si applicano direttamente ai trasporti (v., in tal senso, sentenza del 22 dicembre 2010, Yellow Cab Verkehrsbetrieb, C-338/09, EU:C:2010:814, punto 33).

358 Ne consegue che, come ha rilevato l'avvocato generale ai paragrafi 48 e 50 delle sue conclusioni, il regime dei trasporti nel diritto dell'Unione è caratterizzato dall'applicazione combinata, da un lato, di un diritto di stabilimento in qualsiasi Stato membro fondato sul Trattato FUE e, dall'altro, di un diritto dei vettori alla libera prestazione di servizi di trasporto garantito unicamente in quanto concesso mediante atti di diritto derivato adottati dal legislatore dell'Unione nell'ambito della politica comune dei trasporti, prevista agli articoli da 90 a 100 TFUE. Tale regime speciale limita quindi la possibilità per i cittadini degli Stati membri di fornire temporaneamente i loro servizi di trasporto su strada in uno Stato membro diverso dal loro Stato membro di stabilimento; i cittadini di tutti gli Stati membri hanno invece il diritto di stabilirsi, esercitando la libertà fondamentale sancita agli articoli da 49 a 55 TFUE, in modo permanente in un altro Stato membro e di esercitarvi la professione di trasportatore alle stesse condizioni previste per i cittadini di detto Stato membro.

359 Nel caso di specie, per quanto concerne, in primo luogo, l'asserita violazione, da un lato, dell'articolo 26 TFUE, relativo al funzionamento del mercato interno, e, dall'altro, dell'articolo 21, paragrafo 1, TFUE e dell'articolo 45, paragrafo 1, della Carta, relativi alla libera circolazione dei

cittadini dell'Unione, nonché dell'articolo 45 TFUE, relativo alla libera circolazione dei lavoratori, si deve constatare che i motivi e gli argomenti addotti al riguardo dalla Repubblica di Lituania e dalla Repubblica di Bulgaria si basano esclusivamente sulla premessa erronea, come rilevato ai punti da 168 a 180 della presente sentenza, secondo cui l'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento n. 2020/1054 imporrebbe ai conducenti di ritornare alla sede di attività del datore di lavoro o al loro luogo di residenza, senza poter scegliere liberamente il luogo in cui effettuare il loro periodo di riposo settimanale regolare o compensativo. Tali motivi e argomenti devono quindi, come già indicato al punto 200 della presente sentenza, essere respinti per questa sola ragione.

360 Per quanto concerne, in secondo luogo, l'asserita violazione della libertà di stabilimento, dedotta dalla Romania, si deve ricordare l'articolo 49, primo comma, TFUE dispone che, nel quadro delle disposizioni contenute nella parte terza, titolo IV, capo 2, del Trattato FUE, le restrizioni alla libertà di stabilimento dei cittadini di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato membro vengono vietate.

361 Come risulta dal punto 357 della presente sentenza, tali disposizioni del Trattato FUE in materia di libertà di stabilimento si applicano ai trasporti direttamente, e non, a differenza della libera prestazione di servizi, attraverso il titolo VI della parte terza del Trattato FUE, relativo a questi ultimi.

362 Secondo una costante giurisprudenza, la libertà di stabilimento che l'articolo 49 TFUE riconosce ai cittadini degli Stati membri, e che comporta per essi l'accesso alle attività di lavoro non subordinato ed il loro esercizio, nonché la costituzione e la gestione di imprese, alle stesse condizioni previste dalle leggi dello Stato membro di stabilimento per i propri cittadini, comprende, ai sensi dell'articolo 54 TFUE, per le società costituite a norma delle leggi di uno Stato membro e aventi la propria sede sociale, la propria amministrazione centrale o il proprio centro di attività principale nel territorio dell'Unione, il diritto di svolgere la propria attività nello Stato membro interessato tramite una controllata, una succursale o un'agenzia (sentenza del 22 settembre 2022, Admiral Gaming Network e a., da C-475/20 a C-482/20, EU:C:2022:714, punto 36 e giurisprudenza ivi citata).

363 La nozione di «stabilimento» ai sensi del Trattato FUE riveste una portata molto ampia e implica la possibilità, per un cittadino di uno Stato membro, di partecipare, in maniera stabile e continuativa, alla vita economica di uno Stato membro diverso dal proprio Stato di origine e di trarne vantaggio, a differenza della libera prestazione di servizi con cui un tale cittadino esercita la sua attività in un altro Stato membro in via temporanea (v., in tal senso, sentenza del 30 novembre 1995, Gebhard, C-55/94, EU:C:1995:411, punti 25 e 26).

364 Tale nozione implica quindi l'esercizio effettivo di un'attività economica per una durata di tempo indeterminata, per mezzo dell'insediamento in pianta stabile nello Stato membro di accoglienza. Essa presuppone pertanto un insediamento effettivo dell'operatore interessato in tale Stato e l'esercizio, nel medesimo, di un'attività economica reale (sentenza del 2 settembre 2021, Institut des Experts en Automobiles, C-502/20, EU:C:2021:678, punto 32 e giurisprudenza ivi citata).

365 Secondo una costante giurisprudenza della Corte, deve considerarsi restrizione alla libertà di stabilimento qualsiasi misura che vieti, ostacoli o renda meno interessante l'esercizio della libertà garantita dall'articolo 49 TFUE (sentenze del 7 settembre 2022, Cilevičs e a., C-391/20, EU:C:2022:638, punto 61 e giurisprudenza ivi citata, e dell'8 giugno 2023, Prestige and Limousine, C-50/21, EU:C:2023:448, punto 61), e tale divieto non vale solo per le misure

nazionali, ma anche per quelle adottate dalle istituzioni dell'Unione (v., per analogia, relativamente alla libera prestazione dei servizi, sentenza dell'8 dicembre 2020, Ungheria/Parlamento e Consiglio, C-620/18, EU:C:2020:1001, punto 104 e giurisprudenza ivi citata).

366 A tale proposito, occorre inoltre precisare che anche una restrizione di modesta portata o di importanza minore di tale libertà fondamentale è, in linea di principio, vietata dal Trattato FUE (sentenza del 22 settembre 2022, Admiral Gaming Network e a., da C-475/20 a C-482/20, EU:C:2022:714, punto 40 e giurisprudenza ivi citata).

367 Secondo una costante giurisprudenza, una restrizione alla libertà di stabilimento può essere ammessa solo a condizione, in primo luogo, di essere giustificata da una ragione imperativa di interesse generale e, in secondo luogo, di rispettare il principio di proporzionalità, il che implica che essa sia idonea a garantire, in modo coerente e sistematico, la realizzazione dell'obiettivo perseguito e non ecceda quanto necessario per conseguirlo (sentenze del 7 settembre 2022, Cilevičs e a., C-391/20, EU:C:2022:638, punto 65, e dell'8 giugno 2023, Prestige and Limousine, C-50/21, EU:C:2023:448, punto 64).

368 Nel caso di specie, l'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054, che è indistintamente applicabile a tutte le imprese di trasporto rientranti nell'ambito di applicazione del regolamento n. 561/2006, a prescindere dallo Stato membro in cui sono stabilite, non costituisce una restrizione, neppure minima, alla libertà di stabilimento garantita dall'articolo 49 TFUE, contrariamente a quanto sostenuto dalla Romania.

369 Da un lato, l'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054 non ostacola in alcun modo il diritto delle imprese di trasporto stabilite in Stati membri diversi dalla Romania di esercitarvi le loro attività di trasporto mediante la creazione di una controllata, di una succursale o di un'agenzia.

370 Dall'altro, tale disposizione non ostacola neppure il diritto delle imprese di trasporto stabilite in Romania di esercitare le loro attività in altri Stati membri di loro scelta mediante la creazione negli stessi di una controllata, di una succursale o di un'agenzia.

371 Tali considerazioni non sono messe in discussione dalle affermazioni della Romania relative ai costi che l'obbligo previsto all'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054 comporterebbe per le imprese di trasporto.

372 È vero che le imprese di trasporto che, prima dell'adozione di tale disposizione, non organizzavano l'attività dei loro conducenti in modo che essi potessero ritornare, a seconda dei casi, ogni tre o quattro settimane nello Stato membro in cui tali imprese sono stabilite o nel proprio luogo di residenza potrebbero dover sostenere oneri supplementari a causa dell'introduzione dell'obbligo previsto da detta disposizione. Tuttavia, una siffatta incidenza riguarda dette imprese indipendentemente dallo Stato membro in cui sono stabilite, in ragione del modello di gestione economica che hanno adottato.

373 Inoltre, è vero che l'obbligo previsto all'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054 può incidere maggiormente sulle imprese di trasporto i cui conducenti effettuano per un lungo periodo tragitti lontano dalla sede di attività del loro datore di lavoro o dal proprio luogo di residenza, in quanto può comportare taluni costi supplementari per tali imprese nonché eventuali perdite di entrate. Tuttavia, tale diversa incidenza, che deriva dal modello di gestione

economica adottato da dette imprese, non riflette affatto l'esistenza di una restrizione alla libertà di stabilimento, giacché, come rilevato al punto 370 della presente sentenza, la suddetta disposizione non limita in alcun modo la libertà delle imprese di trasporto di stabilirsi in altri Stati membri insediandovisi e svolgendovi effettivamente l'attività di trasportatore mediante un'organizzazione stabile.

374 Per quanto concerne, in terzo e ultimo luogo, l'affermazione della Romania secondo cui l'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054 potrebbe comportare restrizioni ingiustificate alla libera prestazione di servizi, è sufficiente rilevare che, anche supponendo che l'obbligo previsto da tale disposizione possa rendere meno attraenti le prestazioni di servizi di trasporto che rientrano nel modello di gestione economica menzionato nei punti 372 e 373 della presente sentenza, non ne conseguirebbe tuttavia una violazione delle norme del Trattato FUE in materia di libera prestazione di servizi.

375 Infatti, come risulta dai punti da 352 a 358 della presente sentenza, la libera prestazione dei servizi nel settore dei trasporti è disciplinata non dall'articolo 56 TFUE, che riguarda la libera prestazione di servizi in generale, bensì dall'articolo 58, paragrafo 1, TFUE, disposizione specifica secondo la quale la libera prestazione dei servizi di trasporto è regolata dagli articoli da 90 a 100 TFUE, che costituiscono il titolo VI della parte terza del Trattato FUE, relativo alla politica comune dei trasporti. L'applicazione del principio della libera prestazione dei servizi deve pertanto avvenire, secondo tale trattato, attraverso l'instaurazione della politica comune dei trasporti, la quale ricade nelle disposizioni adottate dal Parlamento e dal Consiglio sulla base, in particolare, dell'articolo 91, paragrafo 1, TFUE.

376 Tale è per l'appunto lo scopo del regolamento 2020/1054, adottato dal legislatore dell'Unione sulla base di detta disposizione al fine di modificare il regolamento n. 561/2006, a sua volta adottato sulla base dell'articolo 71 del Trattato CE, divenuto articolo 91 TFUE, per armonizzare alcune disposizioni in materia sociale nel settore dei trasporti su strada.

377 Ne consegue che, come ha rilevato l'avvocato generale al paragrafo 177 delle sue conclusioni, il legislatore dell'Unione è legittimato, nell'adeguare un atto legislativo al fine di rafforzare la tutela sociale dei lavoratori interessati, a modificare le condizioni di esercizio della libera prestazione di servizi nel settore del trasporto su strada, in quanto, ai sensi dell'articolo 58, paragrafo 1, TFUE, il grado di liberalizzazione in tale settore non è determinato direttamente dall'articolo 56 TFUE, bensì dal legislatore dell'Unione medesimo nell'ambito dell'instaurazione della politica comune dei trasporti. Le misure adottate da quest'ultimo in materia di libera prestazione dei servizi di trasporto possono quindi avere l'obiettivo non solo di facilitare l'esercizio di detta libertà, ma altresì di garantire, se del caso, la tutela di altri interessi fondamentali riconosciuti dall'Unione che tale libertà può ledere (v., in tal senso, sentenza dell'8 dicembre 2020, Ungheria/Parlamento e Consiglio, C-620/18, EU:C:2020:1001, punto 105), compreso il miglioramento delle condizioni di occupazione, menzionato nel preambolo del Trattato FUE e nell'articolo 151, primo comma, TFUE, nonché la garanzia di un'adeguata protezione sociale, ai sensi dell'articolo 9 e dell'articolo 151, primo comma, TFUE.

378 Inoltre, come risulta dall'articolo 90 TFUE, la politica comune dei trasporti dell'Unione deve consentire di perseguire gli obiettivi dei trattati, che includono quelli menzionati nel punto precedente.

379 Ne consegue che, nell'ambito delle misure adottate per l'instaurazione della politica comune dei trasporti, come quella prevista all'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054, il legislatore dell'Unione è legittimato, al fine di garantire che i conducenti occupati da imprese di trasporto non rimangano lontano dal proprio luogo di residenza per lunghi periodi, ad adottare misure volte a migliorare le loro condizioni di occupazione nonché a garantire loro un'adeguata protezione sociale.

380 Di conseguenza, occorre respingere in quanto irricevibile l'affermazione relativa alla violazione della libera prestazione di servizi, addotta dalla Repubblica di Bulgaria nell'ambito del suo quinto motivo, quale menzionata nel punto 351 della presente sentenza. Inoltre, occorre respingere in quanto infondati il primo motivo e la prima parte del secondo motivo dedotti dalla Repubblica di Lituania, il primo motivo dedotto dalla Repubblica di Bulgaria, il secondo motivo dedotto dalla Romania nonché l'argomento relativo alla violazione delle norme del Trattato FUE in materia di libera prestazione di servizi addotto da tale Stato membro nell'ambito della seconda parte del suo primo motivo.

5) Sulla violazione dell'articolo 91, paragrafo 2, e dell'articolo 94 TFUE

i) Argomenti delle parti

381 La Romania, nell'ambito degli argomenti svolti a sostegno della seconda parte del suo primo motivo, riguardante la violazione del principio di proporzionalità, e la Repubblica di Polonia, rispettivamente, con i suoi motivi terzo e quarto, affermano che, adottando l'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054, il legislatore dell'Unione ha violato i requisiti derivanti dall'articolo 91, paragrafo 2, e dall'articolo 94 TFUE.

382 In primo luogo, per quanto riguarda la violazione dell'articolo 91, paragrafo 2, TFUE, la Repubblica di Polonia sostiene che la superficialità della valutazione d'impatto – capitolo sociale e l'assenza di una valutazione d'impatto vertente sulla misura infine adottata all'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054 non consentono di ritenere che si sia debitamente tenuto conto dell'incidenza di tale disposizione sul tenore di vita e sull'occupazione in talune regioni come pure sull'uso delle attrezzature relative ai trasporti. Sebbene il legislatore dell'Unione disponga di un ampio margine di discrezionalità, l'obbligo ad esso incombente di tenere conto di determinati effetti non potrebbe essere limitato alla mera presa di conoscenza degli stessi, salvo privare di efficacia l'articolo 91, paragrafo 2, TFUE.

383 Da un lato, per quanto attiene all'effetto sull'uso delle attrezzature relative ai trasporti, la Repubblica di Polonia ritiene che la valutazione d'impatto – capitolo sociale non abbia, in particolare, tenuto conto delle conseguenze derivanti dall'aumento del numero di viaggi sulle principali reti di transito dell'Unione, numero che ammonterebbe nello specifico a 8 880 000 viaggi di ritorno all'anno. Orbene, secondo detto Stato membro, tali tragitti supplementari aumenterebbero la congestione sulle strade e pertanto aggraverebbero ulteriormente il deterioramento dello stato delle infrastrutture stradali constatato dalla valutazione d'impatto – capitolo sociale. In siffatto contesto, si dovrebbe tenere conto della «legge della quarta potenza» elaborata dall'American Association of State Highway and Transportation Officials (AASHTO), organismo di standardizzazione statunitense, la quale dimostra l'impatto dei veicoli sulle infrastrutture stradali, secondo cui l'effetto di deterioramento delle strade aumenta esponenzialmente, elevato

alla quarta potenza, con l'aumento del peso del veicolo. Sebbene gli automezzi pesanti siano meno numerosi delle autovetture, la loro incidenza sulle infrastrutture sarebbe quindi molto maggiore.

384 Dall'altro lato, per quanto attiene all'effetto sul tenore di vita e sull'occupazione, l'aumento del traffico stradale nuocerebbe anche alla qualità della vita nelle aree situate in prossimità dei principali nodi di trasporto. La Repubblica di Polonia ritiene che le modifiche giuridiche riguardanti il trasporto su strada comporteranno un aumento del 19%, in media, del numero di comportamenti a rischio dei conducenti, connessi al tentativo di violare la normativa al fine di adeguarsi a tale nuovo obbligo o di eluderlo, aumentando nel contempo il numero di incidenti mortali. Non si sarebbe tenuto conto neppure delle pesanti conseguenze per i conducenti e le imprese di trasporto stabilite negli Stati membri situati alla periferia dell'Unione, per i quali la lunghezza media dei viaggi di ritorno alla sede di attività del datore di lavoro sarebbe notevolmente superiore, né degli oneri amministrativi e organizzativi supplementari imposti alle imprese di trasporto, più della metà delle quali sono PMI. Ne deriverebbe quindi un probabile rischio di fallimento di numerose imprese di trasporto o il loro trasferimento negli Stati membri situati al centro dell'Unione. Nello stesso senso, la Romania sostiene che l'obbligo previsto all'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054 comporterà, per le imprese di trasporto stabilite negli Stati membri situati alla periferia dell'Unione, un aumento dei costi e una riduzione delle entrate superiori a quelli delle imprese di trasporto stabilite negli Stati membri situati al centro dell'Unione, il che porterà alla delocalizzazione di un numero significativo di dette imprese in questi ultimi Stati membri.

385 In secondo luogo, per quanto riguarda la violazione dell'articolo 94 TFUE, la Repubblica di Polonia afferma che, nell'adottare l'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054, il legislatore dell'Unione non ha tenuto conto della situazione economica delle imprese di trasporto, in particolare delle PMI che ne costituiscono la maggior parte nell'Unione. Infatti, la valutazione d'impatto – capitolo sociale avrebbe esaminato in modo superficiale l'incidenza di tale disposizione sulle PMI, sebbene quest'ultima imponga loro oneri amministrativi e organizzativi. Anche la Romania sostiene che l'obbligo previsto da detta disposizione pregiudica gravemente, per tale motivo, la situazione delle imprese di trasporto.

386 Inoltre, la Repubblica di Polonia sottolinea che l'aumento del numero di chilometri inevitabilmente derivante da detto obbligo dovrebbe essere valutato nel contesto globale del primo pacchetto di misure sulla mobilità, di cui fa parte il regolamento 2020/1055. Orbene, l'applicazione delle disposizioni di tale regolamento comporterebbe viaggi di 2 035 200 000 chilometri all'anno soltanto per i veicoli che ritornano alle sedi di attività situate in Polonia. Supponendo che il 60% di tali percorsi sia effettuato senza carico, detti veicoli percorrerebbero in un anno 1 221 120 000 chilometri a vuoto. Tra le numerose misure disponibili per garantire che i lavoratori esercitino il loro diritto al riposo, il legislatore dell'Unione avrebbe quindi scelto quella più onerosa per le imprese di trasporto.

387 Uno degli effetti di tale situazione sarebbe il ritiro dal mercato di una parte delle imprese di trasporto provenienti dal settore delle PMI stabilite negli Stati membri situati alla periferia dell'Unione, in quanto, a causa della loro distanza dal centro dell'Unione, sarebbe particolarmente difficile per tali imprese soddisfare i requisiti amministrativi e organizzativi inerenti all'obbligo previsto dall'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054. Una parte delle imprese di trasporto potrebbe inoltre decidere di trasferire la propria sede di attività negli Stati situati al centro dell'Unione. L'assunto secondo cui la decisione commerciale di delocalizzazione non potrebbe arrecare pregiudizio a tali imprese sarebbe contraddetto dal fatto

che il trasferimento della sede rappresenta un onere molto rilevante per il funzionamento di un'impresa. Per di più, a differenza delle multinazionali, le PMI sarebbero legate al luogo dal quale forniscono i loro servizi.

388 Secondo la Repubblica di Polonia, il fatto che l'obbligo previsto all'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054 sia stato imposto durante la pandemia COVID-19 evidenzia del pari che non è stata presa in considerazione la situazione economica delle imprese di trasporto. Infatti, gli effetti economici di detta pandemia sarebbero particolarmente sentiti nel settore dei trasporti, esposto al calo della domanda e alle restrizioni all'attraversamento delle frontiere interne reintrodotte dagli Stati membri. Orbene, tali effetti sarebbero già stati presenti durante il procedimento legislativo.

389 Il Parlamento e il Consiglio ritengono che tali motivi e argomenti siano infondati.

ii) Giudizio della Corte

390 Occorre anzitutto sottolineare che, come rilevato ai punti 352, 354 e 355 della presente sentenza, sia l'articolo 91, paragrafo 2, TFUE che l'articolo 94 TFUE fanno parte del titolo VI della parte terza del Trattato FUE, relativo alla politica comune dei trasporti.

391 Per quanto riguarda, in primo luogo, l'asserita violazione dell'articolo 91, paragrafo 2, TFUE, occorre rammentare che, in forza di tale disposizione, il legislatore dell'Unione deve tener conto, allorché adotta misure menzionate nel paragrafo 1 di tale articolo, che hanno per oggetto la realizzazione dell'instaurazione della politica comune dei trasporti, tenuto conto degli aspetti peculiari degli stessi, dei casi in cui l'applicazione di tali misure rischi di pregiudicare gravemente il tenore di vita e l'occupazione in talune regioni come pure l'uso delle attrezzature relative ai trasporti.

392 Atteso che il regolamento 2020/1054 è stato adottato dal legislatore dell'Unione sul fondamento dell'articolo 91, paragrafo 1, TFUE, e tale base giuridica non è contestata nell'ambito dei presenti ricorsi, detto legislatore doveva tenere conto, allorché ha adottato l'articolo 1, punto 6, lettera d), del menzionato regolamento, delle esigenze derivanti dall'articolo 91, paragrafo 2, TFUE.

393 A tal riguardo, l'articolo 91, paragrafo 2, TFUE impone al legislatore dell'Unione, quando adotta misure sul fondamento del paragrafo 1 di tale articolo 91, l'obbligo di «tenere conto» della loro incidenza sul tenore di vita e sull'occupazione in talune regioni come pure sull'uso delle attrezzature relative ai trasporti, il che si inserisce nel contesto più ampio di una ponderazione dei diversi obiettivi e interessi in gioco. Inoltre, come ha sottolineato l'avvocato generale al paragrafo 285 delle sue conclusioni, l'impiego del termine «gravemente» indica che l'articolo 91, paragrafo 2, TFUE richiede un grado significativo di incidenza delle misure di cui trattasi su tali parametri, e non un mero pregiudizio arrecato a questi ultimi.

394 Dall'articolo 91, paragrafo 2, TFUE risulta quindi che le gravi ripercussioni sul tenore di vita e sull'occupazione in talune regioni come pure sull'uso delle attrezzature relative ai trasporti non costituiscono limiti assoluti, visto l'ampio margine di discrezionalità di cui il legislatore dell'Unione dispone in materia di politica comune dei trasporti per l'adozione delle misure a tal fine, purché esso tenga conto di tali elementi.

395 Ne consegue che, nell'ambito della valutazione degli effetti derivanti dall'adozione di una misura basata sull'articolo 91, paragrafo 1, TFUE, il legislatore dell'Unione è tenuto prendere in considerazione in modo equilibrato i diversi interessi in gioco al fine di raggiungere i legittimi obiettivi perseguiti. Pertanto, il mero fatto che esso debba tenere conto del tenore di vita e dell'occupazione in talune regioni e, quindi, degli interessi economici delle imprese di trasporto non osta a che queste ultime siano oggetto di misure vincolanti (v., per analogia, sentenza del 9 settembre 2004, Spagna e Finlandia/Parlamento e Consiglio, C-184/02 e C-223/02, EU:C:2004:497, punto 72 e giurisprudenza ivi citata).

396 Ne discende che l'articolo 91, paragrafo 2, TFUE riflette, in sostanza, l'obbligo del legislatore dell'Unione di agire nel rispetto del principio di proporzionalità adottando misure idonee a realizzare l'obiettivo perseguito e che non eccedano manifestamente quanto necessario per raggiungerlo.

397 Orbene, oltre al fatto che i motivi e gli argomenti sollevati nell'ambito dell'esame dell'asserita violazione del principio di proporzionalità sono stati respinti, la Romania e la Repubblica di Polonia non hanno fornito, a sostegno dei presenti motivi e argomenti relativi alla violazione dell'articolo 91, paragrafo 2, TFUE, alcun elemento supplementare idoneo a suffragare la loro affermazione secondo cui l'obbligo previsto all'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054 pregiudicherebbe gravemente il tenore di vita e l'occupazione in talune regioni come pure l'uso delle attrezzature relative ai trasporti, di cui il legislatore dell'Unione non avrebbe tenuto conto istituendo tale obbligo, in spregio all'articolo 91, paragrafo 2, TFUE.

398 Peraltro, tali motivi e argomenti coincidono, totalmente per quanto riguarda la Romania o ampiamente per quanto riguarda la Repubblica di Polonia, con quelli già dedotti a sostegno dei motivi vertenti sulla violazione del principio di proporzionalità.

399 Infatti, per quanto attiene, sotto un primo profilo, all'incidenza dell'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054 sull'uso delle attrezzature relative ai trasporti, l'argomento svolto dalla Repubblica di Polonia, con cui essa contesta alla valutazione d'impatto – capitolo sociale di non avere esaminato gli effetti negativi di tale disposizione sulle infrastrutture stradali, si basa interamente sulla premessa secondo cui l'obbligo per le imprese di trasporto di organizzare l'attività dei conducenti in modo tale che questi ultimi possano ritornare alla sede di attività del datore di lavoro o al loro luogo di residenza determinerebbe un aumento significativo del traffico. Orbene, come risulta dai punti 236 e 295 della presente sentenza, detta premessa è erronea in quanto presuppone, da un lato, che, prima dell'adozione di questa misura, un numero limitato di conducenti ritornasse all'uno o all'altro di tali luoghi e, dall'altro, che tale ritorno debba necessariamente essere effettuato con il veicolo utilizzato dal conducente.

400 Inoltre, come sottolineato al punto 295 della presente sentenza, l'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054 non vieta all'impresa di trasporto di far coincidere il ritorno del conducente con lo svolgimento da parte di quest'ultimo di un'operazione di trasporto a destinazione dello Stato membro in cui sono situati tali luoghi al fine di limitare i ritorni a vuoto destinati esclusivamente a soddisfare l'obbligo loro incombente in forza della menzionata disposizione. Orbene, a tal riguardo, la Repubblica di Polonia non spiega perché un ritorno siffatto inciderebbe maggiormente sulle infrastrutture stradali rispetto a qualsiasi altro tragitto effettuato dai medesimi conducenti con il loro veicolo nell'ambito delle consuete operazioni di trasporto del loro datore di lavoro. Peraltro, non è stato neppure dimostrato che un veicolo che

non ritorni alla sede di attività del datore di lavoro o al luogo di residenza del conducente sarebbe necessariamente tenuto fermo e, di conseguenza, non utilizzato, nel periodo corrispondente, per proseguire le consuete operazioni dell'impresa di trasporto.

401 Per quanto attiene, sotto un secondo profilo, all'incidenza del menzionato articolo 1, punto 6, lettera d), sulla qualità della vita nelle aree situate in prossimità dei principali nodi di trasporto e ai rischi derivanti dall'obbligo previsto da detta disposizione per la sicurezza stradale, l'argomento addotto dalla Repubblica di Polonia si basa parimenti, essenzialmente, sulla medesima premessa erronea secondo cui la disposizione in parola comporterebbe un aumento significativo del traffico, il che non consente di constatare che il legislatore dell'Unione non ha tenuto conto della suddetta incidenza. Per il resto, nella misura in cui tale Stato membro critica il mancato esame da parte del legislatore dell'Unione degli effetti della medesima disposizione sui conducenti occupati in taluni Stati membri, in ragione delle notevoli distanze che essi dovranno percorrere e del maggiore affaticamento che ne conseguirà, il suo argomento deve essere respinto per i motivi già esposti al punto 292 della presente sentenza.

402 Per quanto attiene, sotto un terzo profilo, all'incidenza dell'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054 sull'occupazione, la Repubblica di Polonia afferma che tale disposizione comporta oneri amministrativi e organizzativi supplementari che «rischiano molto probabilmente» di determinare il fallimento di numerose imprese di trasporto o la loro delocalizzazione negli Stati membri situati al «centro dell'Unione». Tuttavia, una simile affermazione deve essere considerata, in mancanza di qualsiasi elemento concreto idoneo a suffragarne la fondatezza, come speculativa e, in ogni caso, insufficiente a dimostrare un'incidenza grave sull'occupazione. Lo stesso vale, come rilevato ai punti 276 e 293 della presente sentenza, per l'affermazione, altrettanto generica e astratta, della Romania secondo cui l'obbligo previsto da tale disposizione comporterà la delocalizzazione delle imprese di trasporto stabilite in alcuni Stati membri a causa dell'aumento dei loro costi e della riduzione delle loro entrate.

403 In tale misura, questi argomenti non possono mettere in discussione le constatazioni effettuate dalla Commissione nella valutazione d'impatto – capitolo sociale (parte 1/2, pagg. 60 e 61), secondo le quali i provvedimenti relativi all'orario di lavoro e alle modalità di riposo settimanale dovrebbero avere un impatto positivo sull'attrattiva della professione di conducente e, pertanto, sull'offerta del mercato del lavoro, dato che detta valutazione d'impatto ha rilevato al riguardo che la penuria di conducenti era dovuta in parte al deterioramento delle condizioni di lavoro che nuoce all'immagine e all'attrattiva della professione (parte 1/2, pag. 9). Orbene, come risulta da uno studio invocato dalla Repubblica di Polonia [«*Transport of the Future. Report on prospects for the development of road transport in Poland in 2020-2030*» («Il trasporto del futuro: relazione sulle prospettive di sviluppo del trasporto su strada in Polonia nel periodo 2020-2030»), 2019, pag. 42], sono proprio le lunghe distanze dal luogo di residenza a costituire uno dei motivi di tale penuria.

404 In ogni caso, occorre anche sottolineare che, contrariamente a quanto suggerito dalla Romania e dalla Repubblica di Polonia, il solo fatto che alcune imprese di trasporto potrebbero sostenere maggiori costi e oneri amministrativi a causa dell'aumento della protezione sociale garantita ai conducenti dall'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054 non può in alcun modo essere considerato un regresso nell'instaurazione di una politica comune dei trasporti costitutivo di una violazione dell'articolo 91, paragrafo 2, TFUE.

405 Invero, come indicato al punto 266 della presente sentenza, allorché un atto legislativo ha già coordinato le legislazioni degli Stati membri in un determinato settore di azione dell'Unione, il legislatore dell'Unione non può essere privato della possibilità di adeguare tale atto a qualsiasi cambiamento delle circostanze o a qualsiasi evoluzione delle conoscenze, tenuto conto del compito a esso incombente di vigilare sulla tutela degli interessi generali riconosciuti dal Trattato FUE e di prendere in considerazione gli obiettivi trasversali dell'Unione sanciti dall'articolo 9 di tale trattato, tra i quali figura la garanzia di un'adeguata protezione sociale. Infatti, in una situazione del genere il legislatore dell'Unione può adempiere correttamente il compito affidatogli di vigilare sulla protezione di tali interessi generali e di tali obiettivi trasversali soltanto qualora gli sia consentito di adeguare la pertinente normativa dell'Unione a simili cambiamenti o evoluzioni.

406 Per quanto riguarda, in secondo luogo, l'asserita violazione dell'articolo 94 TFUE, occorre ricordare che, ai sensi di tale disposizione, qualsiasi misura «in materia di prezzi e condizioni di trasporto», adottata nell'ambito dei trattati, deve tener conto della situazione economica dei vettori.

407 Orbene, l'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054 non disciplina i prezzi o le condizioni di trasporto delle merci o di passeggeri, bensì stabilisce le condizioni per l'effettuazione da parte dei conducenti del loro periodo di riposo settimanale regolare o compensativo, prevedendo che le imprese di trasporto debbano organizzare l'attività dei conducenti in modo tale che questi ultimi possano ritornare, a seconda dei casi, ogni tre o quattro settimane, alla sede di attività del loro datore di lavoro o al loro luogo di residenza. Pertanto, la suddetta disposizione incide troppo indirettamente sui prezzi e sulle condizioni di trasporto delle merci o di passeggeri per poter rientrare nell'ambito di applicazione dell'articolo 94 TFUE, il che è sufficiente per respingere gli argomenti addotti dalla Romania e dalla Repubblica di Polonia riguardo alla violazione di detta disposizione.

408 Di conseguenza, l'affermazione della Romania, che figura nell'ambito della seconda parte del suo primo motivo, relativa alla violazione dell'articolo 91, paragrafo 2, e dell'articolo 94 TFUE, nonché il terzo e il quarto motivo dedotti dalla Repubblica di Polonia devono essere respinti in quanto infondati.

6) Sulla violazione delle norme del diritto dell'Unione in materia di tutela dell'ambiente

i) Argomenti delle parti

409 La Repubblica di Lituania, con il suo terzo motivo, e la Repubblica di Polonia, con il suo quinto motivo, affermano che, adottando l'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054, il legislatore dell'Unione ha violato le norme del diritto dell'Unione in materia di tutela dell'ambiente. La Repubblica di Lituania deduce al riguardo la violazione dell'articolo 3, paragrafo 3, TUE, degli articoli 11 e 191 TFUE nonché della «politica dell'Unione in materia di ambiente e di lotta contro i cambiamenti climatici», mentre la Repubblica di Polonia deduce la violazione dell'articolo 11 TFUE e dell'articolo 37 della Carta.

410 Tali Stati membri sottolineano che, conformemente alle suddette disposizioni, il legislatore dell'Unione deve tener conto delle esigenze di tutela dell'ambiente sia nella determinazione e nell'attuazione delle altre politiche dell'Unione, sia nell'ambito di altre azioni dell'Unione. Infatti, l'obiettivo di tutela dell'ambiente fissato all'articolo 191 TFUE non potrebbe essere preso in

considerazione né realizzato con le sole misure adottate in applicazione dell'articolo 192 TFUE, nell'ambito di una politica distinta e autonoma. Il principio di integrazione sancito all'articolo 11 TFUE consentirebbe di conciliare gli obiettivi e le esigenze di tutela dell'ambiente con gli altri interessi e scopi perseguiti dall'Unione.

411 Ad avviso della Repubblica di Polonia, un'interpretazione secondo la quale l'articolo 11 TFUE riguarderebbe settori del diritto dell'Unione, e non misure specifiche, non consentirebbe di realizzare l'obiettivo perseguito da tale disposizione. Il fatto che il regolamento 2020/1054 formi parte di un pacchetto più ampio volto a ridurre le emissioni inquinanti prodotte dal settore del trasporto su strada non dimostrerebbe che sia stata debitamente presa in considerazione l'incidenza di tale regolamento sull'ambiente, in particolare sulla possibilità di conseguire gli obiettivi ambientali fissati nei documenti e negli atti adottati dall'Unione in materia ambientale. Inoltre, non si potrebbe neppure ritenere che, una volta fissati, gli obiettivi in materia di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra rimangano invariabili, a prescindere dalle emissioni aggiuntive prodotte in futuro a causa dell'adempimento di obblighi derivanti da una nuova normativa dell'Unione.

412 La Repubblica di Lituania e la Repubblica di Polonia condividono l'interpretazione adottata dall'avvocato generale Geelhoed ai paragrafi 59 e 60 delle sue conclusioni nella causa Austria/Parlamento e Consiglio (C-161/04, EU:C:2006:66), secondo la quale, quando gli interessi ecologici manifestamente non siano stati tenuti presenti o quando essi siano stati completamente ignorati, l'articolo 11 TFUE può servire come criterio per un riesame della legittimità della normativa dell'Unione. Qualora sia dimostrato che una misura specifica adottata dal legislatore dell'Unione ha l'effetto di compromettere la realizzazione degli obiettivi da esso fissati in altri atti di diritto derivato adottati in materia ambientale, tale legislatore sarebbe tenuto a ponderare gli interessi in conflitto e, se del caso, ad apportare le opportune modifiche agli atti applicabili in detta materia.

413 Nel caso di specie, il legislatore dell'Unione sarebbe venuto meno a tale obbligo in quanto non avrebbe esaminato l'incidenza dell'attuazione dell'obbligo previsto all'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054 sulle esigenze in materia di ambiente.

414 Orbene, l'attuazione di quest'ultimo obbligo comporterebbe tragitti supplementari di automezzi pesanti, compresi percorsi a vuoto, su lunghe distanze, da cui deriverebbero emissioni di CO_2 e di inquinanti atmosferici all'origine di numerosi problemi di salute. Gli effetti ambientali delle disposizioni impugnate del regolamento 2020/1054 dovrebbero essere esaminati anche unitamente a quelli derivanti dal regolamento 2020/1055 e dalla direttiva 2020/1057, che fanno anch'essi parte del «Pacchetto mobilità», i quali obbligherebbero del pari i conducenti di automezzi pesanti ad effettuare viaggi supplementari.

415 La Repubblica di Lituania esprime, inoltre, la convinzione che l'obbligo previsto all'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054 ridurrà inevitabilmente l'efficacia del sistema di trasporto e pregiudicherà la politica dell'Unione in materia di ambiente e di lotta ai cambiamenti climatici.

416 Quanto alla Repubblica di Polonia, essa rileva, più in particolare, che, secondo le stime dell'Unione internazionale dei trasporti stradali (IRU), quali risultano dalla sua lettera aperta del 26 ottobre 2018, i ritorni di veicoli imposti dal regolamento 2020/1055 causeranno, da soli, fino a 100 000 tonnellate di emissioni di CO_2 in più all'anno. Una relazione elaborata dalla KPMG [«*Impact assessment regarding provisional agreement on Mobility Package I*» («Valutazione d'im-

patto sull'accordo provvisorio relativo al primo pacchetto di misure sulla mobilità»), 20 febbraio 2020] dimostrerebbe altresì, sulla base dell'esempio dei trasportatori bulgari, che l'aumento annuo delle emissioni di CO_2, determinato da tali ritorni obbligatori di veicoli in Bulgaria, ammonterà a circa 71 000 tonnellate. Secondo un'altra stima effettuata dallo European Centre for International Political Economy (ECIPE) (Centro europeo per l'economia politica internazionale) [M. Bauer, «*4 Million Tonnes Additionnal CO_2 due to Proposed EU Cabotage Laws in Mobility Package*» («4 milioni di tonnellate aggiuntive di CO_2 a causa della proposta di norme dell'Unione sul cabotaggio nel pacchetto di misure sulla mobilità»), gennaio 2020] sulla base dei calcoli effettuati dalla KPMG per il settore bulgaro del trasporto internazionale e di dati Eurostat, le emissioni aggiuntive di CO_2 per l'intera Unione derivanti dal progetto di modifica delle disposizioni sul cabotaggio ammonterebbero a circa quattro milioni di tonnellate. Secondo le proprie stime della Repubblica di Polonia, i percorsi a vuoto supplementari imposti dall'obbligo di ritorno dei veicoli, applicabile alla flotta di veicoli polacca di oltre 2,5 tonnellate attiva nel trasporto internazionale, produrrebbero 672 024 tonnellate di CO_2.

417 Ad avviso della Repubblica di Lituania e della Repubblica di Polonia, tali emissioni aggiuntive di CO_2 possono ostacolare la realizzazione degli obiettivi climatici perseguiti entro il 2050 dall'Unione, quali menzionati nella comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, [al Consiglio europeo,] al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, dell'11 dicembre 2019, «Il Green Deal europeo» [COM(2019) 640 final] (in prosieguo: il «Green Deal europeo»), obiettivi che il Consiglio europeo avrebbe fatto propri in occasione di una riunione tenutasi il 12 dicembre 2019. La Repubblica di Polonia si richiama inoltre alla comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 17 settembre 2020, intitolata «Un traguardo climatico 2030 più ambizioso per l'Europa – Investire in un futuro a impatto climatico zero nell'interesse dei cittadini» [COM(2020) 562 final, pag. 26].

418 La Repubblica di Polonia ritiene che tali emissioni aggiuntive di CO_2 possano anche mettere in discussione la realizzazione da parte degli Stati membri degli obiettivi fissati nel regolamento (UE) 2018/842 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, relativo alle riduzioni annuali vincolanti delle emissioni di gas serra a carico degli Stati membri nel periodo 2021-2030 come contributo all'azione per il clima per onorare gli impegni assunti a norma dell'accordo di Parigi e recante modifica del regolamento (UE) n. 525/2013 (GU 2018, L 156, pag. 26).

419 Quanto alle emissioni aggiuntive di inquinanti atmosferici, esse potrebbero, secondo la Repubblica di Polonia, ostacolare in modo significativo l'osservanza degli obblighi incombenti agli Stati membri in forza della direttiva (UE) 2016/2284 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 dicembre 2016, concernente la riduzione delle emissioni nazionali di determinati inquinanti atmosferici, che modifica la direttiva 2003/35/CE e abroga la direttiva 2001/81/CE (GU 2016, L 344, pag. 1). Tali emissioni aggiuntive potrebbero inoltre compromettere gli obiettivi perseguiti dalla direttiva 2008/50/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2008, relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa (GU 2008, L 152, pag. 1).

420 Nessuno degli atti impugnati che costituiscono il «Pacchetto mobilità» affronterebbe tali diversi rischi di incidenza. Nella valutazione d'impatto – capitolo sociale, la Commissione si limiterebbe a constatare di non aver individuato alcuna incidenza sull'ambiente delle opzioni considerate. Tale constatazione non sarebbe tuttavia né suffragata né credibile.

421 Sebbene alcuni Stati membri e la Commissione abbiano segnalato la necessità di tenere conto dell'incidenza delle misure proposte, in particolare l'obbligo di ritorno dei veicoli e le restrizioni applicabili al trasporto di cabotaggio, sull'aumento del numero di percorsi a vuoto e delle emissioni di CO_2, e abbiano sottolineato la necessità di procedere a un'analisi degli effetti di tutte le suddette misure a livello dell'Unione, il legislatore dell'Unione avrebbe ignorato tali preoccupazioni. L'elaborazione di analisi supplementari prima della fine del 2020, annunciata dal commissario incaricato dei trasporti, sig.ra Vălean, vertenti sugli effetti del ritorno obbligatorio dei veicoli nello Stato membro di stabilimento ogni otto settimane e delle restrizioni applicabili alle operazioni di trasporto combinato, non compenserebbe affatto tale mancanza, o addirittura confermerebbe la fondatezza dei presenti motivi e argomenti, relativi alla violazione delle norme del diritto dell'Unione in materia di tutela dell'ambiente.

422 Il Parlamento e il Consiglio ritengono che tali motivi e argomenti siano infondati.

ii) Giudizio della Corte

423 Per quanto riguarda, in primo luogo, l'articolo 3, paragrafo 3, TUE, invocato dalla Repubblica di Lituania, come ha rilevato l'avvocato generale al paragrafo 566 delle sue conclusioni, tale disposizione enuncia vari obiettivi essenziali perseguiti dall'Unione, senza stabilire una gerarchia tra gli stessi, sicché l'attuazione di tali obiettivi, che comprendono, unitamente alla tutela dell'ambiente, in particolare, l'attuazione di uno sviluppo sostenibile basato su una crescita economica equilibrata e su un'economia sociale che mira al progresso sociale nonché la promozione della protezione sociale, deve essere il risultato delle politiche e delle azioni dell'Unione e degli Stati membri.

424 Pertanto, tale disposizione non può, a differenza delle disposizioni specifiche del Trattato FUE che concretizzano gli obiettivi generali in essa elencati e che disciplinano la materia di cui trattasi, far parte dei parametri che consentono di valutare la conformità al diritto primario di una disposizione di diritto derivato (v., in tal senso, sentenza dell'11 marzo 1992, Compagnie commerciale de l'Ouest e a., da C-78/90 a C-83/90, EU:C:1992:118, punto 18 e giurisprudenza ivi citata).

425 Per quanto riguarda, in secondo luogo, l'articolo 191 TFUE, parimenti invocato dalla Repubblica di Lituania, tale articolo è contenuto nel titolo XX della parte terza del Trattato FUE, relativo alla politica dell'Unione in materia di ambiente. Orbene, il regolamento 2020/1054 non è stato adottato nell'ambito di tale politica, bensì in quello della politica comune dei trasporti, che forma oggetto del titolo VI della medesima parte terza del Trattato FUE, in particolare sul fondamento dell'articolo 91, paragrafo 1, TFUE, e tale base giuridica non è contestata nell'ambito dei presenti ricorsi.

426 A quest'ultimo riguardo, occorre anche rammentare che un atto legislativo come il regolamento 2020/1054 non può rientrare nella politica ambientale dell'Unione per il solo fatto che deve tener conto di requisiti di tutela ambientale (v., in tal senso, sentenza del 15 aprile 2021, Paesi Bassi/Consiglio e Parlamento, C-733/19, EU:C:2021:272, punto 48 e giurisprudenza ivi citata).

427 Ne consegue che l'articolo 191 TFUE relativo alla politica dell'Unione in materia ambientale non è pertinente ai fini dell'esame della legittimità dell'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054.

428 Per quanto riguarda, in terzo luogo, l'articolo 11 TFUE, che figura nel titolo II della parte prima di tale trattato contenente disposizioni di applicazione generale, detto articolo enuncia che le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile.

429 Per quanto riguarda, in quarto luogo, l'articolo 37 della Carta, tale articolo prevede che un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile.

430 A questo proposito, dalle spiegazioni relative alla Carta risulta che il principio contenuto in tale articolo si basa, in sostanza, sull'articolo 3, paragrafo 3, TUE nonché sugli articoli 11 e 191 TFUE (v., in tal senso, sentenza del 21 dicembre 2016, Associazione Italia Nostra Onlus, C-444/15, EU:C:2016:978, punto 62).

431 Per quanto riguarda, in quinto luogo, gli altri strumenti di diritto derivato invocati dalla Repubblica di Lituania e dalla Repubblica di Polonia, occorre ricordare che, in relazione ai diversi regolamenti e direttive menzionati nei punti 418 e 419 della presente sentenza, sui quali si basa quest'ultimo Stato membro, la legittimità interna di un atto dell'Unione non può essere esaminata alla luce di un altro atto dell'Unione dello stesso rango normativo, salvo che esso sia stato adottato in applicazione di quest'ultimo atto o che, in uno di questi due atti, sia espressamente previsto che l'uno prevalga sull'altro (v., in tal senso, sentenza dell'8 dicembre 2020, Ungheria/Parlamento e Consiglio, C-620/18, EU:C:2020:1001, punto 119), il che non avviene nel caso di specie.

432 Lo stesso vale, *a fortiori*, per il Green Deal, invocato dalla Repubblica di Lituania e dalla Repubblica di Polonia, che costituiva, alla data di adozione del regolamento 2020/1054, solo una comunicazione adottata dalla Commissione, nonché per le conclusioni della riunione del Consiglio europeo del 12 dicembre 2019, menzionate nel punto 417 della presente sentenza, invocate dalla Repubblica di Lituania, la cui asserita incidenza di natura «politica» sul potere legislativo del Parlamento e del Consiglio non può costituire un motivo per l'annullamento, da parte della Corte, delle disposizioni di detto regolamento (v., in tal senso, sentenza del 21 giugno 2018, Polonia/Parlamento e Consiglio, C-5/16, EU:C:2018:483, punto 86).

433 In tali circostanze, occorre solo esaminare se, come sostengono, in sostanza, la Repubblica di Lituania e la Repubblica di Polonia, il legislatore dell'Unione, allorché ha adottato l'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054, abbia violato le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente derivanti dall'articolo 11 TFUE, in combinato disposto con l'articolo 37 della Carta.

434 A tal riguardo, occorre, sotto un primo profilo, constatare che la Repubblica di Lituania si limita ad affermare, in modo generale e astratto, che l'obbligo previsto all'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054 pregiudicherà inevitabilmente la politica dell'Unione in materia ambientale. Orbene, il suo argomento si basa sulla premessa erronea, come risulta dai punti da 168 a 180 della presente sentenza, secondo la quale i conducenti devono necessariamente ritornare, con automezzi pesanti spesso vuoti, alla sede di attività del datore di lavoro o al loro luogo di residenza ogni tre o quattro settimane, a seconda dei casi. Ne consegue che tale argomento deve essere respinto.

435 Sotto un secondo profilo, gli argomenti addotti dalla Repubblica di Polonia si riferiscono quasi esclusivamente non già all'obbligo previsto all'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054, bensì a disposizioni contenute in altri atti che formano il «Pacchetto mobilità». Infatti, la maggior parte degli studi e degli altri elementi sui quali detto Stato membro si basa in tale contesto verte sull'obbligo, previsto all'articolo 1, punto 3, del regolamento 2020/1055, nella parte in cui inserisce il paragrafo 1, lettera b), nell'articolo 5 del regolamento n. 1071/2009, relativo al ritorno dei veicoli ogni otto settimane a una delle sedi di attività nello Stato membro di stabilimento dell'impresa di trasporto interessata. Orbene, quest'ultima disposizione forma oggetto di motivi distinti nell'ambito dei ricorsi diretti contro il regolamento 2020/1055 nelle cause C-542/20, C-545/20, C-547/20, da C-549/20 a C-552/20 e C-554/20. Dal momento che gli argomenti addotti dalla Repubblica di Polonia non riguardano le disposizioni del regolamento 2020/1054, essi devono essere respinti in quanto inconferenti.

436 Sotto un terzo profilo, nella misura in cui, invece, gli argomenti della Repubblica di Polonia relativi alla violazione dell'articolo 11 TFUE, in combinato disposto con l'articolo 37 della Carta, vertono specificamente sull'obbligo previsto all'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054, occorre rilevare, da un lato, che l'articolo 11 TFUE riveste un carattere trasversale che implica che il legislatore dell'Unione debba integrare le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente nelle politiche e azioni dell'Unione e, in particolare, nella politica comune dei trasporti in cui rientra il regolamento 2020/1054.

437 Dall'altro lato, il controllo della legittimità dell'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054 che la Corte è chiamata ad effettuare, nel caso di specie, alla luce dell'articolo 11 TFUE, in combinato disposto con l'articolo 37 della Carta, riguarda un atto dell'Unione nel cui ambito il legislatore dell'Unione è tenuto a garantire, come risulta dal punto 282 della presente sentenza, un equilibrio tra i diversi interessi e obiettivi in gioco.

438 In tali circostanze, quand'anche l'obbligo previsto all'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054, considerato isolatamente, avesse notevoli effetti negativi sull'ambiente, occorrerebbe tenere conto, al fine di stabilire se si debba constatare una violazione dell'articolo 11 TFUE, in combinato disposto con l'articolo 37 della Carta, delle altre azioni che il legislatore dell'Unione ha intrapreso per limitare gli effetti negativi del trasporto stradale sull'ambiente e conseguire l'obiettivo globale di riduzione delle emissioni inquinanti.

439 Nel caso di specie, con il suo argomento relativo alla violazione dall'articolo 11 TFUE, in combinato disposto con l'articolo 37 della Carta, la Repubblica di Polonia afferma, in sostanza, che l'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054 comporterà emissioni aggiuntive di CO_2 e di inquinanti a causa dei tragitti supplementari di automezzi pesanti, spesso a vuoto, su lunghe distanze che deriveranno dalla sua applicazione.

440 Tale argomento si basa quindi interamente sulla premessa secondo cui detta disposizione implica un ritorno obbligatorio dei veicoli alla sede di attività del datore di lavoro o al luogo di residenza dei conducenti, mentre solo un numero limitato di veicoli sarebbe ritornato in uno di questi due luoghi prima dell'adozione del regolamento 2020/1054.

441 Orbene, tale premessa è erronea, come risulta, in particolare, dai punti 170, 171, 236 e 295 della presente sentenza.

442 In tali circostanze, la valutazione d'impatto – capitolo sociale (parte 1/2, pag. 48) non ha logicamente individuato alcuna incidenza sull'ambiente derivante dalle misure previste dalla Commissione nella sua proposta di regolamento «orario di lavoro».

443 Alla luce di quanto precede, occorre respingere gli argomenti della Repubblica di Lituania e della Repubblica di Polonia vertenti sulla violazione dell'articolo 11 TFUE, in combinato disposto con l'articolo 37 della Carta.

444 Pertanto, non occorre esaminare né gli argomenti addotti dalla Repubblica di Lituania e dalla Repubblica di Polonia sulla base di altri atti dell'Unione, i cui obiettivi in materia ambientale sarebbero, come asserito, compromessi dall'adozione dell'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054, né le diverse misure adottate dal legislatore dell'Unione nel settore del trasporto su strada, invocate dal Parlamento e dal Consiglio, al fine di valutare in quale misura detto legislatore abbia tenuto conto dell'obiettivo globale di riduzione delle emissioni inquinanti in tale settore.

445 Di conseguenza, il terzo motivo dedotto dalla Repubblica di Lituania e il quinto motivo dedotto dalla Repubblica di Polonia devono essere respinti.

446 Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, i ricorsi proposti dalla Repubblica di Lituania (causa C-541/20), dalla Repubblica di Bulgaria (causa C-543/20), dalla Romania (causa C-546/20) e dalla Repubblica di Polonia (causa C-553/20) devono essere respinti nelle parti in cui mirano ad ottenere l'annullamento dell'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054.

3. Sull'articolo 1, punto 6, lettera c), del regolamento 2020/1054

447 A sostegno dei loro rispettivi ricorsi volti all'annullamento dell'articolo 1, punto 6, lettera c), del regolamento 2020/1054, la Repubblica di Bulgaria (causa C-543/20), la Romania (causa C-546/20) e l'Ungheria (causa C-551/20) deducono, a seconda dei casi, la violazione, in sostanza:

– del principio di proporzionalità (quarto motivo della Repubblica di Bulgaria, prima parte del primo motivo della Romania e motivo unico dell'Ungheria);

– dei principi della parità di trattamento e di non discriminazione (seconda parte del quinto motivo della Repubblica di Bulgaria e prima parte del terzo motivo della Romania);

– delle disposizioni del Trattato FUE relative alla libera prestazione di servizi (prima parte del primo motivo della Romania, vertente sulla violazione del principio di proporzionalità), e

– dell'articolo 91, paragrafo 2, e dell'articolo 94 TFUE (prima parte del primo motivo della Romania, vertente sulla violazione del principio di proporzionalità).

a) Sulla violazione del principio di proporzionalità

1) Argomenti delle parti

448 La Repubblica di Bulgaria, con il suo quarto motivo, la Romania, con la prima parte del suo primo motivo, e l'Ungheria, con il suo motivo unico, affermano che l'articolo 1, punto 6, lettera c), del regolamento 2020/1054 non rispetta i requisiti derivanti dal principio di proporzionalità.

Sebbene, nell'ambito del suo motivo unico, l'Ungheria deduca formalmente anche un errore manifesto di valutazione, i suoi argomenti in tale contesto sono diretti solo a dimostrare una violazione del suddetto principio.

449 In primo luogo, la Repubblica di Bulgaria, la Romania e l'Ungheria sostengono che l'articolo 1, punto 6, lettera c), del regolamento 2020/1054 viola detto principio in quanto tale, giacché, a causa dello stato attuale dell'infrastruttura europea, il divieto di riposo settimanale regolare o compensativo a bordo del veicolo costituirebbe un obbligo eccessivamente difficile, se non impossibile, da rispettare. Infatti, tenuto conto del numero insufficiente di aree di parcheggio protette e di alloggi adeguati in prossimità delle stesse, i conducenti e le imprese di trasporto si troverebbero spesso di fronte ad obblighi che non possono rispettare. In tali circostanze, questa misura non potrebbe essere attuata in modo da raggiungere gli obiettivi perseguiti, il che ne dimostrerebbe la manifesta inadeguatezza. Inoltre, detta misura graverebbe in modo manifestamente sproporzionato sui conducenti e sulle imprese di trasporto. Di conseguenza, prevedendo un requisito siffatto, inapplicabile nella pratica, il legislatore dell'Unione avrebbe commesso un errore manifesto di valutazione.

450 La Repubblica di Bulgaria e l'Ungheria rilevano che già nella valutazione d'impatto – capitolo sociale (parte 1/2, pag. 18), la Commissione aveva indicato che nell'Unione scarseggiano, in generale, le strutture per il riposo adeguate e le aree di parcheggio protette. L'insufficienza delle strutture per il riposo nell'Unione risulterebbe anche da uno studio pubblicato dalla Commissione [«*Study on Safe and Secure Parking Places for Trucks. Final Report*» («Studio relativo alle aree di parcheggio sicure e protette per gli automezzi pesanti. Relazione finale»), febbraio 2019 (in prosieguo: lo «studio del 2019 sulle aree di parcheggio»), pagg. 8 e da 18 a 20]. Secondo detto studio, su 300 000 aree di parcheggio destinate, nell'Unione, agli automezzi pesanti, solo circa 47 000 sarebbero parzialmente protette e solo 7 000 avrebbero un livello di sicurezza certificato. Dal momento che la domanda media di aree di parcheggio notturno è stimata in circa 400 000 posti, ne risulterebbe una carenza di circa 100 000 aree e pochissime delle aree esistenti garantirebbero, peraltro, un livello adeguato di sicurezza e di protezione. Inoltre, dal medesimo studio emergerebbe una distribuzione disomogenea delle aree di parcheggio sicure e protette rispetto ai corridoi di transito europei, in quanto le 7 000 aree di parcheggio certificate si troverebbero solo in alcuni Stati membri. Peraltro, il CESE e vari Stati membri avrebbero evidenziato tale situazione durante il procedimento legislativo.

451 La questione delle aree di parcheggio e quella degli alloggi adeguati, ancorché diverse, sarebbero strettamente connesse, nel senso che, per il conducente, sarebbe appropriato solo un alloggio situato in prossimità di un'area di parcheggio adeguata e protetta idonea ad assicurare la protezione del suo carico. Il numero limitato di tali aree di parcheggio restringerebbe ulteriormente il numero di potenziali alloggi che il conducente può utilizzare per effettuare il suo periodo di riposo settimanale.

452 La Repubblica di Bulgaria rileva inoltre che la carenza di infrastrutture è evidenziata dall'obbligo per la Commissione, in forza dell'articolo 1, punto 7, del regolamento 2020/1054, di riferire, entro il 31 dicembre 2024, al Parlamento e al Consiglio sulla disponibilità di adeguate strutture di riposo per i conducenti. La Romania aggiunge che la medesima disposizione impone alla Commissione di pubblicare un elenco di tutte le aree di parcheggio. Tuttavia, non sarebbe ancora stato creato alcun sito Internet a tal fine.

453 La Romania afferma inoltre che, per conformarsi all'articolo 1, punto 6 lettera c), del regolamento 2020/1054, i conducenti che si trovano su tragitti sprovvisti di aree di parcheggio sicure e protette non hanno altra scelta che utilizzare aree non protette, nelle quali lasciano i veicoli incustoditi durante il loro periodo di riposo in un alloggio adeguato, esponendo così il veicolo alla criminalità. Orbene, in forza della Convenzione sul contratto di trasporto internazionale di merci su strada (CMR), firmata a Ginevra il 19 maggio 1956, il vettore sarebbe responsabile della perdita totale o parziale, o dei danni, che si verifichino tra il momento della presa in carico della merce e quello della consegna, nonché del ritardo nella consegna. Allo stato attuale dell'infrastruttura europea, la soluzione legislativa adottata nel menzionato regolamento non migliorerebbe quindi le condizioni di lavoro dei conducenti, bensì, proprio al contrario, potrebbe avere l'effetto di aumentare l'affaticamento e lo stress degli stessi, nonché i rischi per la loro sicurezza, le loro merci e i loro veicoli. Nello stesso senso, la Repubblica di Bulgaria afferma che la mancanza di aree di parcheggio protette per gli automezzi pesanti nell'Unione aumenta i rischi di furto e di problemi assicurativi per i trasportatori.

454 La Repubblica di Bulgaria aggiunge inoltre che l'impossibilità di rispettare il divieto di riposo settimanale regolare o compensativo a bordo del veicolo espone i conducenti e le imprese di trasporto al rischio di vedersi infliggere sanzioni che potrebbero comportare, per queste ultime, la perdita dell'onorabilità, ai sensi dell'articolo 6 del regolamento n. 1071/2009, e, pertanto, impedire loro l'accesso al mercato dell'Unione del trasporto di merci su strada dell'Unione. A questo proposito, sarebbe irrilevante che l'elenco delle infrazioni più gravi alle norme dell'Unione non includa la violazione di detto divieto.

455 In tale contesto, la Romania e l'Ungheria si richiamano al regolamento RTE-T, in particolare all'articolo 38, paragrafo 3, e all'articolo 39, paragrafo 2, lettera c), dello stesso, nonché agli orientamenti riveduti per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti, menzionati nel considerando 19 del regolamento 2020/1054. Tali disposizioni dimostrerebbero del pari l'inadeguatezza dello stato attuale dell'infrastruttura europea.

456 L'Ungheria rileva, inoltre, che l'articolo 8 *bis*, paragrafi 3 e 4, del regolamento n. 561/2006, come introdotto dall'articolo 1, punto 7, del regolamento 2020/1054, contiene ripetuti richiami alla creazione di aree di parcheggio sicure e protette. Oltre a ciò, le misure per la creazione di aree siffatte potrebbero produrre i loro effetti solo in futuro, mentre non è stato previsto alcun periodo di transizione adeguato, e il divieto in questione è peraltro assoluto. La Repubblica di Bulgaria contesta del pari l'assenza di un periodo transitorio per l'entrata in vigore della disposizione di cui trattasi.

457 La Repubblica di Bulgaria sostiene poi che gli Stati membri non hanno alcun obbligo di garantire, almeno fino a una certa data, alloggi adeguati sufficienti e aree di parcheggio sicure e protette. Uno Stato membro potrebbe quindi essere indotto a non aumentare il numero delle infrastrutture al fine di limitare la prestazione sul suo territorio di servizi di trasporto da parte di trasportatori stranieri.

458 La Repubblica di Bulgaria afferma inoltre che il divieto di riposo settimanale regolare o compensativo a bordo del veicolo comporta costi supplementari significativi per le imprese di trasporto, le quali sono per la maggior parte PMI, in quanto tali imprese sarebbero tenute a pagare un alloggio adeguato per i riposi settimanali dei loro conducenti quando essi si trovino lontano dal loro luogo di residenza. Ne deriverebbero anche spese per le eventuali deviazioni e i viaggi a vuoto giustificati esclusivamente dal fine di trovare un alloggio adeguato. Secondo uno studio della KPMG, intitolato «*The Bulgarian haulage sector – Market study: An impact*

assessment of Mobility Package I» («Il settore bulgaro del trasporto di merci su strada – Studio di mercato: valutazione d'impatto del primo pacchetto di misure sulla mobilità»), pubblicato l'8 ottobre 2019 (pag. 37), le spese che le imprese di trasporto bulgare dovranno sostenere a causa di tale misura sarebbero stimate in EUR 143 milioni. Nello stesso senso, la Romania afferma che detta misura è manifestamente inadeguata e non necessaria rispetto all'obiettivo di ridurre gli oneri amministrativi e finanziari gravanti sulle imprese di trasporto.

459 La Repubblica di Bulgaria afferma altresì che l'interpretazione della nozione di «alloggio adeguato» è fonte di incertezza giuridica, il che, come riconosciuto dalla Commissione stessa, darebbe luogo a problemi di applicazione. La Romania, dal canto suo, sostiene che le discrepanze tra gli Stati membri per quanto riguarda le sanzioni per violazione del divieto di riposo settimanale regolare o compensativo a bordo del veicolo, evidenziate nella valutazione d'impatto – capitolo sociale (parte 1/2, pag. 18), non vengono risolte dal regolamento 2020/1054 e gli Stati membri continueranno pertanto ad applicare sanzioni diverse protraendo in tal modo la situazione di incertezza giuridica per le imprese di trasporto e i conducenti. La soluzione legislativa sarebbe quindi inadeguata anche sotto tale profilo, dato che contrasterebbe con l'obiettivo perseguito dal regolamento 2020/1054 consistente nell'uniformare l'interpretazione e l'applicazione delle norme e nel facilitare un'applicazione transfrontaliera coerente della legislazione sociale.

460 La Repubblica di Bulgaria, l'Ungheria e la Romania mettono poi in discussione la pertinenza della sentenza del 20 dicembre 2017, Vaditrans (C-102/16; in prosieguo: la «sentenza Vaditrans», EU:C:2017:1012). In particolare, secondo l'Ungheria e la Romania, detta sentenza non inciderebbe sui presenti ricorsi, in quanto, durante il procedimento giurisdizionale sfociato in detta sentenza, non era stato prodotto dinanzi alla Corte e, di conseguenza, preso in considerazione dalla stessa alcun dato relativo alle strutture di riposo disponibili negli Stati membri. La Corte non avrebbe quindi esaminato la questione della proporzionalità e, in particolare, non avrebbe valutato una circostanza rilevante per l'applicazione della normativa di cui trattasi, ossia che il divieto di riposo settimanale regolare o compensativo a bordo del veicolo è spesso inapplicabile nella pratica a causa del numero insufficiente di strutture di riposo disponibili negli Stati membri. La Corte avrebbe risposto a una questione di interpretazione, mentre nel caso di specie occorrerebbe stabilire se, alla luce degli elementi disponibili, il legislatore dell'Unione abbia esercitato correttamente il suo potere discrezionale e rispettato il requisito di proporzionalità.

461 La Romania rileva inoltre che, a seguito della sentenza Vaditrans, il regolamento n. 561/2006 deve, in ogni caso, essere interpretato nel senso che vieta di effettuare il periodo di riposo settimanale regolare nella cabina del veicolo. Tuttavia, l'articolo 1, punto 6, lettera c), del regolamento 2020/1054 non si limiterebbe a sancire tale divieto, bensì fornirebbe ulteriori precisazioni. Anche la Repubblica di Bulgaria afferma che detto regolamento non si limita a dare attuazione alla sentenza Vaditrans, bensì aggiunge il requisito secondo cui i periodi di riposo in questione devono essere effettuati in un alloggio adeguato che tenga conto delle specificità di genere e sia dotato di adeguate attrezzature per il riposo e appropriati servizi igienici.

462 Infine, la Repubblica di Bulgaria e la Romania sostengono che esistono misure alternative adeguate che risultano meno onerose. Infatti, sotto un primo profilo, secondo il parere espresso dalla stessa Commissione nella valutazione d'impatto – capitolo sociale (parte 1/2, pag. 46), occorrerebbe consentire ai conducenti di effettuare il loro riposo settimanale regolare o compensativo a bordo del veicolo, purché si tratti di una libera scelta del conducente o sia giustificato alla luce delle circostanze. Sotto un secondo profilo, un'altra possibile misura consisterebbe nell'introduzione di una deroga nei casi in cui non vi siano alloggi adeguati entro

un determinato raggio dal luogo in cui si trova il conducente. Sotto un terzo profilo, un altro possibile approccio alternativo, proposto dal CdR, consisterebbe nel non applicare il divieto di riposo settimanale regolare o compensativo a bordo del veicolo se tale periodo di riposo è effettuato in un luogo nel quale esiste un livello sufficiente di sicurezza e di servizi igienici adeguati e la cabina del conducente è conforme alle specifiche che saranno fissate dal comitato per i trasporti su strada. Sotto un quarto profilo, sarebbe possibile introdurre un periodo transitorio al termine del quale la Commissione constati l'esistenza di un numero sufficiente di alloggi e di aree di parcheggio sicure e protette in tutta l'Unione. Tale periodo transitorio potrebbe essere accompagnato dall'obbligo per gli Stati membri di garantire che essi prendano i provvedimenti necessari per creare infrastrutture adeguate.

463 In secondo luogo, la Romania e l'Ungheria mettono in discussione l'esame effettuato dal legislatore dell'Unione della proporzionalità del divieto di riposo settimanale regolare o compensativo a bordo del veicolo.

464 Infatti, dalle informazioni disponibili al momento dell'adozione dell'articolo 1, punto 6, lettera c), del regolamento 2020/1054 risulterebbe che il legislatore dell'Unione era a conoscenza dell'attuale stato lacunoso dell'infrastruttura europea. Orbene, la valutazione d'impatto – capitolo sociale (parte 1/2, pag. 18) presenterebbe la carenza di aree di parcheggio e di alloggi adeguati come un fattore che favorisce la pratica consistente nell'effettuare il periodo di riposo nella cabina del veicolo. Detta valutazione d'impatto specificherebbe anche che, a causa di questa situazione, i conducenti trovano migliori condizioni di riposo nella cabina che non avvalendosi delle altre soluzioni disponibili. Inoltre, l'entità di tale carenza sarebbe stata rilevata dalla Commissione nello studio del 2019 sulle aree di parcheggio. Peraltro, i paragrafi 3 e 4 dell'articolo 8 *bis* del regolamento n. 561/2006, come modificati dall'articolo 1, punto 7, del regolamento 2020/1054, conterrebbero ripetuti richiami alla creazione di aree di parcheggio sicure e protette, il che dimostrerebbe che il legislatore dell'Unione ha adottato il requisito contestato con la consapevolezza del numero insufficiente di aree di parcheggio di qualità adeguata.

465 Ne conseguirebbe che il legislatore dell'Unione è incorso in un errore manifesto omettendo di tenere conto di elementi essenziali per l'adozione della misura in questione e di valutare le prove pertinenti.

466 Il Parlamento e il Consiglio ritengono che tali motivi e argomenti siano infondati.

2) Giudizio della Corte

467 Con i loro argomenti, la Repubblica di Bulgaria, la Romania e l'Ungheria mettono in discussione la conformità dell'articolo 1, punto 6, lettera c), del regolamento 2020/1054 al principio di proporzionalità. Atteso che la Romania e l'Ungheria affermano inoltre che il legislatore dell'Unione non ha neppure proceduto all'esame della proporzionalità di tale disposizione, occorre esaminare anzitutto quest'ultimo argomento.

i) Sul compimento da parte del legislatore dell'Unione di un esame della proporzionalità dell'articolo 1, punto 6, lettera c), del regolamento 2020/1054

468 È pacifico che il legislatore dell'Unione disponeva, allorché ha adottato il regolamento 2020/1054, di una valutazione d'impatto che verteva, in particolare, sull'effettuazione del periodo di riposo settimanale regolare o compensativo a bordo del veicolo. Infatti, la valutazione d'impatto –

capitolo sociale, che accompagnava la proposta di regolamento «orario di lavoro», ha rilevato l'interpretazione divergente da parte delle autorità degli Stati membri delle disposizioni del regolamento n. 561/2006 sul periodo di riposo settimanale nonché la disparità tra le legislazioni e le prassi nazionali relativamente all'effettuazione di tale periodo di riposo a bordo del veicolo (parte 1/2, pagg. 21, 23, 30, 31 e 34). Detta valutazione d'impatto ha inoltre esaminato in dettaglio, nella prospettiva dell'esito del rinvio pregiudiziale pendente all'epoca dinanzi alla Corte nella causa C-102/16, Vaditrans, l'incidenza di una misura che chiarisse tale questione (parte 1/2, pagg. 41, 42, 45, 47, 51, 55, 56, 61, 63, 64 e 70).

469 In siffatto contesto, l'articolo 1, punto 5, lettera c), della menzionata proposta prevedeva di inserire nell'articolo 8 del regolamento n. 561/2006 un paragrafo 8 *bis*, il quale disponeva che i periodi di riposo settimanale regolari o compensativi non devono essere effettuati a bordo del veicolo, bensì devono essere effettuati in un alloggio adeguato, con adeguate attrezzature per il riposo e appropriati servizi igienici, fornito o pagato dal datore di lavoro, oppure presso il domicilio o in altro luogo privato scelto dal conducente.

470 Con i loro argomenti, la Romania e l'Ungheria addebitano tuttavia al legislatore dell'Unione di non avere preso in considerazione, allorché ha istituito, all'articolo 1, punto 6, lettera c), del regolamento 2020/1054, il divieto di riposo settimanale regolare o compensativo a bordo del veicolo, la penuria di infrastrutture di alloggio adeguate e di aree di parcheggio sicure e protette in tutta l'Unione, sebbene questo dato fosse essenziale, secondo detti Stati membri, ai fini dell'esame della proporzionalità del divieto in parola.

471 Occorre tuttavia rilevare che il legislatore dell'Unione era pienamente informato di tale penuria quando ha adottato il divieto di riposo settimanale regolare o compensativo a bordo del veicolo. Infatti, come rilevano le stesse Romania e Ungheria, detta penuria era stata chiaramente evidenziata durante il procedimento legislativo sia nella valutazione d'impatto – capitolo sociale (parte 1/2, pagg. 18, 23, 31 e 34) sia nello studio del 2019 sulle aree di parcheggio.

472 Inoltre, il legislatore dell'Unione ha debitamente preso in considerazione tale circostanza quando ha adottato l'articolo 1, punto 6, lettera c), del regolamento 2020/1054. Infatti, da un lato, esso non ha vietato di effettuare tutti i periodi di riposo a bordo del veicolo, giacché rimane consentito effettuare le interruzioni nonché i periodi di riposo giornaliero e i periodi di riposo settimanale ridotti a bordo del veicolo. Dall'altro lato, esso ha considerato, conformemente alla proposta di regolamento «orario di lavoro» elaborata dalla Commissione sulla base della suddetta valutazione d'impatto, che la penuria di infrastrutture di alloggio e di aree di parcheggio non costituiva un ostacolo al divieto di riposo settimanale regolare o compensativo a bordo del veicolo, tenuto conto dell'esistenza di luoghi alternativi nei quali il conducente può effettuare tali periodi di riposo, in particolare il suo luogo di residenza, che è uno dei luoghi ai quali l'impresa di trasporto deve permettere al conducente, se lo desidera, di ritornare ad intervalli regolari di tre o quattro settimane, a seconda dei casi, conformemente all'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054.

473 In tali circostanze, non si può addebitare al legislatore dell'Unione di non avere pienamente tenuto conto di un dato essenziale per l'esame della proporzionalità del divieto previsto all'articolo 1, punto 6, lettera c), del regolamento 2020/1054.

474 È irrilevante al riguardo che il legislatore dell'Unione non abbia tratto dai vari dati a sua disposizione le conclusioni alle quali la Romania e l'Ungheria ritengono che esso avrebbe dovuto giungere. A tale proposito, le censure con le quali detti Stati membri contestano al legislatore

dell'Unione di non avere adeguatamente posto rimedio, nell'ambito del regolamento 2020/1054, alla penuria di infrastrutture di alloggio e di aree di parcheggio devono essere valutate nel quadro dell'esame relativo alla conformità stessa dell'articolo 1, punto 6, lettera c), del regolamento 2020/1054 ai requisiti derivanti dal principio di proporzionalità.

475 Pertanto, occorre respingere gli argomenti della Romania e dell'Ungheria relativi al mancato esame, da parte del legislatore dell'Unione, degli effetti derivanti dal divieto di riposo settimanale regolare o compensativo a bordo del veicolo.

ii) Sulla proporzionalità dell'articolo 1, punto 6, lettera c), del regolamento 2020/1054

476 L'articolo 8, paragrafo 8, del regolamento n. 561/2006 prevedeva che, in trasferta, i periodi di riposo giornaliero e quelli settimanali ridotti potevano essere effettuati nel veicolo, purché questo fosse dotato delle opportune attrezzature per il riposo di tutti i conducenti e fosse in sosta.

477 L'articolo 1, punto 6, lettera c), del regolamento 2020/1054 ha sostituito, a decorrere dal 20 agosto 2020, tale articolo 8, paragrafo 8, prevedendo che i periodi di riposo settimanale regolari o compensativi, ossia i periodi di riposo diversi da quelli menzionati in detta disposizione precedente, non si effettuano a bordo del veicolo, bensì in un alloggio adeguato, che tenga conto delle specificità di genere e sia dotato di adeguate attrezzature per il riposo e appropriati servizi igienici, con la precisazione che eventuali spese per l'alloggio fuori dal veicolo devono essere a carico del datore di lavoro.

478 L'obiettivo perseguito dall'articolo 1, punto 6, lettera c), del regolamento 2020/1054, alla luce del quale deve essere esaminata la proporzionalità di tale disposizione, consiste nel migliorare, come risulta in particolare dai considerando 1, 2, 6, 8, 13 e 36 di detto regolamento, le condizioni di lavoro e la sicurezza stradale dei conducenti all'interno dell'Unione, garantendo che essi dispongano di un alloggio di qualità per effettuare il loro periodo di riposo settimanale regolare o compensativo. Lo scopo di detta disposizione è quindi porre rimedio all'assenza di norme chiare relative al periodo di riposo settimanale. Tale obiettivo si inserisce, come già rilevato al punto 250 della presente sentenza, nell'ambito dell'obiettivo più generale perseguito da detto regolamento, che consiste nell'assicurare condizioni commerciali eque per le imprese di trasporto su strada per rendere il settore del trasporto su strada sicuro, efficiente e socialmente responsabile, nonché per garantire la non discriminazione e attrarre lavoratori qualificati.

479 La Repubblica di Bulgaria, la Romania e l'Ungheria, che non contestano la legittimità di questi vari obiettivi, sostengono che l'articolo 1, punto 6, lettera c), del regolamento 2020/1054 viola, di per sé, i requisiti derivanti dal principio di proporzionalità.

480 Al fine di stabilire se il divieto di riposo settimanale regolare o compensativo a bordo del veicolo, quale previsto da detta disposizione, rispetti il principio di proporzionalità, occorre esaminare se tale misura sia idonea a realizzare l'obiettivo perseguito dalla menzionata disposizione, consistente nel migliorare le condizioni di lavoro e la sicurezza stradale dei conducenti, se essa non ecceda manifestamente quanto è necessario per realizzare detto obiettivo e se sia proporzionata rispetto ad esso.

– Sull'idoneità dell'articolo 1, punto 6, lettera c), del regolamento 2020/1054 a realizzare l'obiettivo perseguito

481 Per quanto riguarda, in primo luogo, l'idoneità dell'articolo 1, punto 6, lettera c), del regolamento 2020/1054 a realizzare l'obiettivo perseguito da tale disposizione, occorre anzitutto ricordare che, nella sentenza Vaditrans, la Corte ha statuito, in sostanza, segnatamente ai punti da 31 a 33 e 48 della stessa, che l'articolo 8, paragrafo 8, del regolamento n. 561/2006, nella versione applicabile prima dell'entrata in vigore di detto articolo 1, punto 6, lettera c), doveva, al fine di preservarne l'effetto utile, essere interpretato, tenuto conto anche del paragrafo 6 di tale articolo 8, nel senso che vietava di effettuare i periodi di riposo settimanali regolari a bordo del veicolo. Infatti, secondo il suo tenore letterale, detto articolo 8, paragrafo 8, consentiva espressamente, e a determinate condizioni, solo di effettuare nel veicolo i periodi di riposo giornalieri e quelli settimanali ridotti.

482 Dopo aver indicato che un'interpretazione siffatta era corroborata dalla genesi di quest'ultima disposizione nonché dal contesto nel quale essa si inseriva, la Corte ha sottolineato che tale interpretazione era manifestamente volta a conseguire gli obiettivi perseguiti dal regolamento n. 561/2006, consistenti nel miglioramento delle condizioni di lavoro dei conducenti e della sicurezza stradale (sentenza Vaditrans, punto 43).

483 Infatti, la Corte ha precisato che, sebbene la progettazione dei veicoli e delle cabine sia considerevolmente migliorata, è pur vero che la cabina di un camion non sembra costituire un luogo di riposo idoneo a periodi di riposo più lunghi dei periodi di riposo giornaliero e dei periodi di riposo settimanali ridotti e che i conducenti dovrebbero avere la possibilità di trascorrere i loro periodi di riposo settimanali regolari in un luogo che presenta condizioni di alloggio idonee e adeguate (sentenza Vaditrans, punto 44).

484 In tale contesto, la Corte ha aggiunto che, se l'articolo 8 del regolamento n. 561/2006 avesse dovuto essere interpretato nel senso che i periodi di riposo settimanali regolari potevano essere effettuati dal conducente a bordo del proprio veicolo, una siffatta interpretazione avrebbe implicato che un conducente avrebbe potuto effettuare la totalità dei propri periodi di riposo nella cabina del veicolo, ossia in un luogo che non fornisce condizioni di alloggio idonee, il che non sarebbe stato atto a contribuire alla realizzazione dell'obiettivo del miglioramento delle condizioni di lavoro dei conducenti perseguito da tale regolamento (sentenza Vaditrans, punto 45).

485 Ne consegue che il divieto previsto all'articolo 1, punto 6, lettera c), del regolamento 2020/1054, che codifica l'interpretazione fornita dalla Corte nella sentenza Vaditrans, è idoneo a contribuire alla realizzazione dell'obiettivo consistente nel migliorare le condizioni di lavoro e la sicurezza stradale dei conducenti.

486 Gli argomenti addotti dalla Repubblica di Bulgaria, dalla Romania e dall'Ungheria non sono atti a mettere in discussione tale considerazione.

487 Sotto un primo profilo, nella misura in cui la Repubblica di Bulgaria e la Romania affermano che l'articolo 1, punto 6, lettera c), del regolamento 2020/1054 contiene precisazioni supplementari rispetto all'articolo 8, paragrafo 8, del regolamento n. 561/2006, come interpretato dalla Corte nella sentenza Vaditrans, occorre rilevare che la Repubblica di Bulgaria si limita a sostenere che l'obbligo di effettuare il periodo di riposo settimanale regolare o compensativo «in un alloggio

adeguato, che tenga conto delle specificità di genere e sia dotato di adeguate attrezzature per il riposo e appropriati servizi igienici», previsto da tale articolo 1, punto 6, lettera c), sarebbe un requisito nuovo risultante dall'adozione del regolamento 2020/1054.

488 Orbene, un argomento siffatto non può essere accolto.

489 Infatti, anzitutto, la Corte ha esplicitamente sottolineato, ai punti 44 e 45 della sentenza Vaditrans, che l'articolo 8, paragrafo 8, del regolamento n. 561/2006, nella versione applicabile prima dell'entrata in vigore del regolamento 2020/1054, doveva essere interpretato nel senso che il periodo di riposo settimanale regolare doveva essere effettuato in un alloggio idoneo e adeguato, il che implicava necessariamente che le attrezzature per il riposo e i servizi igienici di tale alloggio tenessero conto delle specificità di genere. Peraltro, il requisito relativo ad «opportune attrezzature per il riposo di tutti i conducenti» figurava già espressamente nel testo stesso di quest'ultima disposizione.

490 La Corte ha poi dichiarato, al punto 44 della sentenza Vaditrans, che la cabina di un camion non costituisce un luogo di riposo idoneo a periodi di riposo più lunghi dei periodi di riposo giornaliero e dei periodi di riposo settimanali ridotti, menzionati in quest'ultima disposizione, i quali, in forza dell'articolo 4, lettere g) e h), del regolamento n. 561/2006, riguardano periodi di riposo compresi, a seconda dei casi, fra tre ore e meno di 45 ore. Ne consegue necessariamente che, ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 8, di tale regolamento, non poteva essere effettuato a bordo del veicolo neppure un periodo di riposo settimanale di almeno 45 ore a compensazione di un precedente periodo di riposo settimanale ridotto.

491 Infine, dal momento che il luogo di riposo idoneo a periodi di riposo più lunghi, come indicato dalla Corte al punto 44 della sentenza Vaditrans, dovrebbe sostituirsi alla cabina di un camion per i riposi settimanali regolari, cabina che, in linea di principio, viene messa a disposizione del conducente a spese del datore di lavoro, ne consegue, anche logicamente, che qualsiasi luogo di riposo idoneo che si sostituisca alla cabina di un camion deve essere parimenti messo a disposizione dal datore di lavoro.

492 Di conseguenza, si deve constatare che la circostanza che il legislatore dell'Unione, adottando l'articolo 1, punto 6, lettera c), del regolamento 2020/1054, abbia codificato l'interpretazione elaborata nella sentenza Vaditrans, al contempo precisandola su taluni aspetti, è atta a corroborare l'idoneità di tale disposizione a realizzare l'obiettivo perseguito.

493 Sotto un secondo profilo, contrariamente a quanto affermato dall'Ungheria e dalla Romania, la sentenza Vaditrans è pertinente al fine di valutare la proporzionalità dell'articolo 1, punto 6, lettera c), del regolamento 2020/1054, in quanto, come si è appena rilevato, da tale sentenza risulta che il divieto, per un conducente, di effettuare i periodi di riposo settimanale regolari o compensativi a bordo del veicolo non deriva dall'entrata in vigore di quest'ultima disposizione, bensì dall'articolo 8, paragrafo 8, del regolamento n. 561/2006, nella versione precedente all'entrata in vigore del regolamento 2020/1054. A questo proposito, è irrilevante che nella sentenza Vaditrans, pronunciata sulla base dell'articolo 267 TFUE, la Corte, in mancanza di una domanda in tal senso del giudice del rinvio in tale causa, non abbia esaminato la questione della proporzionalità dell'articolo 8, paragrafo 8, del regolamento n. 561/2006, nella versione applicabile prima dell'entrata in vigore dell'articolo 1, punto 6, lettera c), del regolamento 2020/1054.

494 Infatti, se l'Ungheria e la Romania ritenevano che la versione precedente dell'articolo 8, paragrafo 8, del regolamento n. 561/2006 fosse invalida o che la validità di tale disposizione richiedesse un'interpretazione diversa, esse potevano farlo valere, conformemente all'articolo 23 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, nell'ambito del procedimento pregiudiziale nella causa che ha dato luogo alla sentenza Vaditrans. Un argomento siffatto non può invece essere utilmente accolto a sostegno di motivi diretti all'annullamento dell'articolo 1, punto 6, lettera c), del regolamento 2020/1054.

495 Sotto un terzo profilo, per quanto riguarda l'argomento addotto dalla Repubblica di Bulgaria, dalla Romania e dall'Ungheria relativamente alla penuria di alloggi adeguati e di aree di parcheggio sicure e protette nel territorio dell'Unione, occorre anzitutto ricordare che, come sottolineato al punto 471 della presente sentenza, tale situazione di penuria è stata rilevata dalla Commissione nella sua valutazione d'impatto – capitolo sociale, e successivamente nello studio del 2019 sulle aree di parcheggio. Né il Parlamento né il Consiglio contestano peraltro la penuria di aree di parcheggio sicure e protette.

496 Tuttavia, il regolamento 2020/1054 ha lo scopo di aumentare la protezione sociale dei conducenti, mentre il miglioramento delle infrastrutture di trasporto e di parcheggio stradali all'interno dell'Unione è, essenzialmente, oggetto di altri atti legislativi adottati sul fondamento di basi giuridiche diverse.

497 In particolare, il regolamento RTE-T, adottato sul fondamento dell'articolo 172 TFUE, il quale richiede l'approvazione dello Stato membro interessato per gli orientamenti e i progetti di interesse comune che riguardano il suo territorio, prevede, all'articolo 39, paragrafo 2, lettera c), lo sviluppo di aree di sosta sulle autostrade ogni 100 km circa, in linea con le esigenze della società, del mercato e dell'ambiente, al fine di fornire adeguati spazi di parcheggio per gli utenti commerciali della strada con un adeguato livello di protezione e sicurezza.

498 Inoltre, è pacifico che vari strumenti del diritto dell'Unione prevedono possibilità di cofinanziamento da parte dell'Unione al fine di accelerare e promuovere la costruzione di infrastrutture di parcheggio adeguate. Ciò vale, in particolare, per il regolamento (UE) n. 1316/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, che istituisce il meccanismo per collegare l'Europa e che modifica il regolamento (UE) n. 913/2010 e che abroga i regolamenti (CE) n. 680/2007 e (CE) n. 67/2010 (GU 2013, L 348, pag. 129), nonché per il regolamento delegato (UE) 2016/1649 della Commissione, dell'8 luglio 2016, che integra il regolamento n. 1316/2013 (GU 2016, L 247, pag. 1), il quale stabilisce le priorità di finanziamento del trasporto ai fini dei programmi di lavoro pluriennali e annuali.

499 L'esame dell'idoneità del divieto di cui all'articolo 1, punto 6, lettera c), del regolamento 2020/1054 non può tuttavia essere effettuato alla luce di un obiettivo che tale misura non persegue.

500 Occorre invece verificare se, come affermano la Repubblica di Bulgaria, la Romania e l'Ungheria, tenuto conto della penuria di alloggi adeguati nonché di aree di parcheggio sicure e protette, il divieto di riposo settimanale regolare o compensativo a bordo del veicolo non possa essere considerato una misura idonea a realizzare l'obiettivo consistente nel migliorare le condizioni di lavoro dei conducenti. Infatti, secondo detti Stati membri, tale penuria renderebbe eccessivamente difficile, se non impossibile, rispettare il divieto in parola e rischierebbe pertanto di avere l'effetto di ostacolare il menzionato obiettivo aumentando l'affaticamento e lo stress dei conducenti.

501 A tal riguardo, è vero che la possibilità di rispettare le norme relative ai periodi di riposo previste dal regolamento n. 561/2006 può, in generale, dipendere, segnatamente, dalla disponibilità di alloggi e di aree di parcheggio adeguati [v., in tal senso, sentenza del 21 dicembre 2023, Commissione/Danimarca (Durata massima di parcheggio), C-167/22, EU:C:2023:1020, punto 45].

502 Tuttavia, per quanto riguarda, da un lato, l'incidenza dell'asserita penuria di alloggi adeguati sull'idoneità dell'articolo 1, punto 6, lettera c), del regolamento 2020/1054 a realizzare l'obiettivo di protezione sociale che esso persegue, occorre sottolineare, anzitutto, che, come già indicato al punto 472 della presente sentenza, tale disposizione non vieta ai conducenti di effettuare qualsiasi periodo di riposo, qualunque esso sia, a bordo del veicolo, ma si applica esclusivamente ai periodi di riposo settimanale regolari o compensativi. Il divieto ivi previsto non riguarda quindi né le interruzioni né i periodi di riposo giornalieri e i periodi di riposo settimanale ridotti.

503 Inoltre, tali periodi di riposo che l'articolo 1, punto 6, lettera c), del regolamento 2020/1054 vieta ai conducenti di effettuare a bordo del veicolo sono proprio quelli per i quali le imprese di trasporto sono tenute, conformemente all'articolo 1, punto 6, lettera d), di detto regolamento, ad organizzare l'attività dei conducenti in modo tale che questi ultimi possano ritornare, a seconda dei casi, ogni tre o quattro settimane, alla sede di attività del datore di lavoro o al loro luogo di residenza, al fine, rispettivamente, di iniziare o effettuare il loro periodo di riposo settimanale regolare o compensativo.

504 Pertanto, contrariamente a quanto suppongono la Repubblica di Bulgaria, la Romania e l'Ungheria, l'effettuazione dei periodi di riposo settimanale regolari o compensativi non richiede sistematicamente l'accesso ad alloggi diversi dal luogo di residenza dei conducenti. Come risulta dal considerando 13 del regolamento 2020/1054, solo quando i conducenti non effettuino, come hanno il diritto di fare, il loro periodo di riposo settimanale regolare o compensativo nel proprio luogo di residenza essi devono, conformemente al requisito posto all'articolo 1, punto 6, lettera c), di detto regolamento, disporre di un alloggio di qualità e che tenga conto delle specificità di genere per effettuare tali periodi di riposo. Ne deriva che detta disposizione, in combinato disposto con l'articolo 1, punto 6, lettera d), del medesimo regolamento, è effettivamente idonea ad ovviare, almeno parzialmente, alla penuria di alloggi adeguati, rilevata dalla Commissione nella sua valutazione d'impatto – capitolo sociale.

505 Infine, è vero che il considerando 15 del regolamento 2020/1054 indica che i conducenti possono effettuare il loro periodo di riposo settimanale regolare o compensativo in un alloggio adeguato che «può» essere adiacente a un'area di parcheggio. Ciò non toglie che, nel caso in cui i conducenti decidano di non ritornare a uno dei due luoghi specificati nell'articolo 1, punto 6, lettera d), di detto regolamento per effettuare tale periodo di riposo, essi non sono affatto tenuti, contrariamente a quanto affermano la Repubblica di Bulgaria, la Romania e l'Ungheria, a scegliere un siffatto alloggio adiacente a un'area di parcheggio. Infatti, sebbene l'articolo 1, punto 6, lettera c), del menzionato regolamento richieda che i conducenti effettuino detto periodo di riposo in un «alloggio adeguato», esso non esige che tale luogo sia adiacente a un'area di parcheggio. A tal riguardo, non ci si può ragionevolmente attendere che un conducente trascorra il suo periodo di riposo settimanale di almeno 45 ore in prossimità di una siffatta area di parcheggio. Orbene, nessuno dei suddetti Stati membri sostiene che la penuria di infrastrutture individuata dalla Commissione nella sua valutazione d'impatto – capitolo sociale riguardi gli alloggi che non sono adiacenti a un'area di parcheggio e che tali alloggi non siano adeguati.

506 Per quanto riguarda, dall'altro lato, l'incidenza dell'asserita penuria di aree di parcheggio adeguate sull'idoneità dell'articolo 1, punto 6, lettera c), del regolamento 2020/1054 a realizzare l'obiettivo di protezione sociale che esso persegue, occorre sottolineare, anzitutto, che tale disposizione non impone alcun obbligo relativamente al luogo di parcheggio del veicolo. Pertanto, nulla obbliga il conducente a lasciare il suo veicolo, durante il periodo di riposo settimanale regolare o compensativo, in un'area di parcheggio riservata agli automezzi pesanti.

507 Inoltre, come giustamente sottolineato dal Consiglio, l'abolizione del divieto, per i conducenti, di effettuare i loro periodi di riposo settimanale regolari o compensativi a bordo del veicolo non consentirebbe di ovviare all'insufficienza di aree di parcheggio sicure e protette, evidenziata dalla valutazione d'impatto – capitolo sociale, giacché, in ogni caso, un luogo di parcheggio rimarrebbe necessario nel periodo in cui vengono effettuati tali periodi di riposo. Oltre a ciò, siffatta abolizione, dal momento che ridurrebbe la possibilità che i conducenti effettuino detti periodi di riposo nel loro luogo di residenza dopo avere parcheggiato il proprio veicolo presso la sede di attività del datore di lavoro, potrebbe addirittura contribuire ad aggravare la situazione di penuria denunciata dalla Repubblica di Bulgaria, dalla Romania e dall'Ungheria, giacché, in tal caso, i conducenti occuperebbero maggiormente le aree di parcheggio sicure e protette disponibili.

508 Infine, per quanto riguarda l'asserito rischio di furto di carichi, che renderebbe difficile assicurare questi ultimi, occorre sottolineare che, conformemente all'articolo 4, lettere da f) a h), del regolamento n. 561/2006, i conducenti devono disporre liberamente del loro periodo di riposo, sia esso giornaliero o settimanale, e non possono quindi essere considerati responsabili della sorveglianza del carico quando effettuano il loro periodo di riposo.

509 In ogni caso, tale rischio non deriva dalla specifica misura di divieto di riposo settimanale regolare o compensativo a bordo del veicolo istituita dall'articolo 1, punto 6, lettera c), del regolamento 2020/1054, bensì, più in generale, dalla penuria di aree di parcheggio sicure e protette, fermo restando, tuttavia, che ai conducenti è consentito effettuare tutti gli altri periodi di riposo a bordo di un veicolo in sosta.

510 Pertanto, se è vero che, secondo lo studio del 2019 sulle aree di parcheggio, il furto di carichi nell'Unione comporta la perdita di oltre EUR 8,2 miliardi, da detto studio non risulta che tale perdita derivi specificamente da furti commessi mentre i conducenti effettuano il loro periodo di riposo settimanale regolare o compensativo, che l'articolo 8, paragrafo 8, del regolamento n. 561/2006, nella versione precedente all'entrata in vigore del regolamento 2020/1054, vietava già di effettuare a bordo del veicolo.

511 In tali circostanze, non si può ritenere che il divieto di riposo settimanale regolare o compensativo a bordo del veicolo sia una misura inidonea a realizzare l'obiettivo di migliorare le condizioni di lavoro e di sicurezza stradale dei conducenti per il motivo che la sua entrata in vigore non è stata subordinata alla realizzazione di infrastrutture adeguate in materia di alloggio e di aree di parcheggio.

512 Occorre peraltro rilevare che il legislatore dell'Unione ha introdotto, mediante l'articolo 1, punto 7, del regolamento 2020/1054, un articolo 8 *bis* nel regolamento n. 561/2006, articolo che contiene, come risulta dai considerando 15, 17 e 18 del regolamento 2020/1054, disposizioni specifiche destinate a favorire lo sviluppo di aree di parcheggio di alta qualità mediante l'elaborazione di norme minime nonché il miglioramento dell'accessibilità delle informazioni relative alle strutture per il riposo disponibili. Orbene, siffatti miglioramenti dovrebbero

agevolare la pianificazione da parte del datore di lavoro delle attività del conducente, affinché quest'ultimo possa raggiungere un'area di parcheggio corrispondente a quanto detto datore di lavoro ritiene adeguato per le merci trasportate.

513 Infatti, anzitutto, al paragrafo 2, l'articolo 8 *bis* del regolamento n. 561/2006, come introdotto dall'articolo 1, punto 7, del regolamento 2020/1054, delega alla Commissione il potere di elaborare norme che forniscano ulteriori dettagli circa il livello di servizio e sicurezza delle aree di parcheggio, segnatamente per quanto riguarda i servizi igienici che tengono conto delle specificità di genere, nonché procedure riguardanti la certificazione. Inoltre, al paragrafo 1, il medesimo articolo 8 *bis* impone alla Commissione di provvedere affinché i conducenti possano accedere facilmente alle informazioni sulle aree di parcheggio sicure e protette, nonché di pubblicare su un sito web ufficiale regolarmente aggiornato un elenco delle aree di parcheggio certificate.

514 Il fatto, addotto dalla Romania, che la Commissione non abbia pubblicato tale elenco, pur potendo eventualmente costituire un inadempimento di quest'ultima, non può invece dimostrare in alcun modo che il legislatore dell'Unione, adottando l'articolo 1, punto 6, lettera c), del regolamento 2020/1054, abbia preso una misura inidonea a realizzare l'obiettivo che esso persegue.

515 Inoltre, conformemente all'articolo 8 *bis*, paragrafo 4, del regolamento n. 561/2006, la Commissione è incaricata di presentare al Parlamento e al Consiglio, entro il 31 dicembre 2024, una relazione circa la disponibilità di adeguate strutture per il riposo dei conducenti e di strutture di parcheggio sicure, nonché circa lo sviluppo di aree di parcheggio sicure e protette certificate.

516 Infine, l'articolo 8 *bis*, paragrafo 3, secondo comma, del regolamento n. 561/2006 ribadisce che spetta agli Stati membri, conformemente all'articolo 39, paragrafo 2, lettera c), del regolamento RTE-T, incoraggiare la creazione di spazi di parcheggio per gli utenti commerciali della strada; il considerando 19 del regolamento 2020/1054 ricorda, inoltre, l'importanza della disponibilità di sufficienti opportunità di cofinanziamento da parte dell'Unione al fine di accelerare e promuovere la costruzione di adeguate infrastrutture di parcheggio.

517 Contrariamente a quanto sostenuto dalla Repubblica di Bulgaria, tali obblighi, lungi dal dimostrare l'inidoneità dell'articolo 1, punto 6, lettera c), di detto regolamento a realizzare l'obiettivo perseguito, fanno emergere, proprio al contrario, che il legislatore dell'Unione rimane attento alla questione della penuria di aree di parcheggio.

518 Per quanto riguarda, poi, l'argomento della Repubblica di Bulgaria secondo cui, in mancanza di un termine impartito agli Stati membri per garantire infrastrutture adeguate, alcuni di essi potrebbero essere indotti a non aumentare il numero di tali infrastrutture al fine di limitare le prestazioni di servizi fornite sul loro territorio da imprese di trasporto stabilite in altri Stati membri, esso deve essere respinto in quanto speculativo, in assenza di qualsiasi elemento probatorio idoneo a suffragarne la fondatezza.

519 Dall'insieme delle considerazioni che precedono risulta quindi che il fatto che esista una penuria di alloggi adeguati nonché di aree di parcheggio sicure e protette nel territorio dell'Unione non è tale da dimostrare l'inidoneità, per realizzare l'obiettivo perseguito dal regolamento 2020/1054, del divieto di riposo settimanale regolare o compensativo a bordo del veicolo, istituito dall'articolo 1, punto 6, lettera c), di detto regolamento.

520 Sotto un quarto profilo, per quanto riguarda gli argomenti della Repubblica di Bulgaria e della Romania relativi all'asserita incertezza giuridica attorno all'interpretazione e all'applicazione dell'articolo 1, punto 6, lettera c), del regolamento 2020/1054, occorre rilevare che il legislatore dell'Unione ha inteso garantire, con tale disposizione, un'applicazione uniforme del divieto di effettuare i periodi di riposo settimanale regolari o compensativi a bordo del veicolo e del correlato obbligo di effettuarli in un alloggio adeguato. Infatti, l'articolo 8, paragrafo 8, del regolamento n. 561/2006, nella versione precedente all'entrata in vigore del regolamento 2020/1054, aveva potuto dare luogo a incertezze a causa delle discrepanze nell'interpretazione e nell'applicazione di tale disposizione da parte delle autorità nazionali competenti, che erano state evidenziate dalla valutazione d'impatto – capitolo sociale (parte 1/2, pagg. 5, 18 e 23).

521 Orbene, contrariamente a quanto sostenuto dalla Repubblica di Bulgaria, i termini «alloggio adeguato, che tenga conto delle specificità di genere e sia dotato di adeguate attrezzature per il riposo e appropriati servizi igienici», che figurano all'articolo 1, punto 6, lettera c), del regolamento 2020/1054, non sono affetti da alcuna ambiguità. Il fatto che i contorni di tale espressione siano sufficientemente flessibili per includere una gamma relativamente ampia di alloggi nei quali un conducente può effettuare il suo periodo di riposo settimanale regolare o compensativo, lungi dal mettere in discussione l'idoneità di tale disposizione a realizzare l'obiettivo da essa perseguito, è, proprio al contrario, come giustamente sostenuto dal Parlamento, atto a rafforzarla. A questo proposito, l'affermazione della Repubblica di Bulgaria secondo cui probabilmente gli Stati membri adotteranno interpretazioni divergenti di detta disposizione è speculativa e deve quindi essere respinta per questo solo motivo.

522 Quanto al rischio di disparità delle sanzioni previste dalle normative nazionali in caso di violazione del divieto di cui trattasi, evidenziato dalla Romania, è vero che il regolamento 2020/1054 non ha proceduto all'armonizzazione del regime sanzionatorio degli Stati membri in materia. Tuttavia, tale rischio è fortemente circoscritto dall'obbligo incombente agli stessi, in forza dell'articolo 19, paragrafo 1, del regolamento n. 561/2006, nella versione risultante dall'articolo 1, punto 16, del regolamento 2020/1054, di prevedere, come sottolinea del pari il considerando 23 di quest'ultimo regolamento, sanzioni effettive e proporzionate alla gravità dell'infrazione nonché dissuasive e non discriminatorie; inoltre, nessuna infrazione può essere soggetta a più d'una sanzione o procedura. Non si può quindi ritenere che il rischio di disparità delle sanzioni renda l'articolo 1, punto 6, lettera c), del regolamento 2020/1054 inidoneo a realizzare l'obiettivo da esso perseguito.

– *Sulla necessità dell'articolo 1, punto 6, lettera c), del regolamento 2020/1054*

523 Per quanto riguarda, in secondo luogo, la necessità dell'articolo 1, punto 6, lettera c), del regolamento 2020/1054 e, più in particolare, l'argomento vertente sull'esistenza di asserite misure meno onerose di quella adottata in tale disposizione, si deve osservare che la Repubblica di Bulgaria si limita ad evocare una serie di misure che per la maggior parte sono state discusse durante il procedimento legislativo, senza tuttavia essere assunte dal legislatore dell'Unione al termine di tale procedimento nella versione finale dell'atto legislativo adottato.

524 Orbene, le misure prospettate da detto Stato membro, che hanno in comune il fatto di autorizzare, in un modo o nell'altro, l'effettuazione del periodo di riposo settimanale regolare o compensativo a bordo del veicolo lasciando la libera scelta ai conducenti, non consentirebbero necessariamente di realizzare l'obiettivo perseguito dal legislatore dell'Unione, consistente nel migliorare le condizioni di lavoro e la sicurezza stradale dei conducenti, in quanto potrebbero comportare, qualora fossero attuate, che i conducenti effettuino regolarmente la totalità dei loro periodi di

riposo settimanale regolare o compensativo a bordo del veicolo. Infatti, dal momento il conducente costituisce, come già rilevato al punto 174 della presente sentenza, la parte debole del rapporto di lavoro con il suo datore di lavoro, misure siffatte comporterebbero il rischio che la scelta del conducente non sia completamente libera e che quest'ultimo possa subire pressioni per effettuare una scelta favorevole agli interessi del datore di lavoro. Analogamente, l'introduzione di deroghe comporterebbe il rischio che i conducenti effettuino il loro periodo di riposo settimanale regolare o compensativo in un luogo inadeguato, il che implicherebbe un regresso della loro protezione sociale.

525 Peraltro, se è vero che, come evidenziato dalla Repubblica di Bulgaria, la Commissione ha preso in considerazione, nella valutazione d'impatto – capitolo sociale (parte 1/2, pagg. da 44 a 47), l'opzione consistente nel consentire ai conducenti di effettuare i loro periodi di riposo settimanale regolari a bordo del veicolo a condizione che si tratti di una loro libera scelta o sia giustificato dalle circostanze, essa ha anche precisato, nella medesima valutazione d'impatto – capitolo sociale (parte 1/2, pag. 49), che tale opzione potrebbe condurre, tenuto conto, in particolare, della difficoltà di verificare il carattere libero della scelta dei conducenti, ad un aumento degli abusi intenzionali, nel senso che tali periodi di riposo sarebbero effettuati, deliberatamente e sistematicamente, a bordo del veicolo.

526 Per quanto riguarda, in tale contesto, l'argomento della Repubblica di Bulgaria, della Romania e dell'Ungheria relativo al comfort dei veicoli, è vero che la Commissione ha rilevato, nella sua valutazione d'impatto – capitolo sociale (parte 1/2, pag. 18), conclusa prima della pronuncia della sentenza Vaditrans, che i veicoli offrono spesso condizioni di alloggio migliori rispetto alle altre possibilità disponibili.

527 Tuttavia, da un lato, nella medesima valutazione d'impatto – capitolo sociale (parte 1/2, pagg. da 73 a 75), la Commissione è giunta alla conclusione, dopo aver ponderato i vantaggi e gli svantaggi delle diverse opzioni considerate, che il divieto di riposo settimanale regolare o compensativo a bordo del veicolo era l'opzione più appropriata per ridurre lo stress e l'affaticamento dei conducenti, sicché essa ha previsto un divieto siffatto all'articolo 1, punto 5, lettera c), della proposta di regolamento «orario di lavoro».

528 Dall'altro lato, il legislatore dell'Unione, nell'esercizio dell'ampio margine di discrezionalità di cui dispone, ha potuto considerare, al pari della Corte al punto 45 della sentenza Vaditrans, che la realizzazione dell'obiettivo del miglioramento delle condizioni di lavoro dei conducenti esclude che tutti i periodi di riposo possano essere effettuati nella cabina del veicolo, in quanto tale luogo non fornisce condizioni di alloggio adeguate per effettuare periodi di riposo più lunghi.

529 Quanto alla misura, evocata dalla Repubblica di Bulgaria, dalla Romania e dall'Ungheria, consistente nell'istituire un periodo transitorio al fine di posticipare l'entrata in vigore del divieto di riposo settimanale regolare o compensativo a bordo del veicolo, è evidente che essa non può costituire un'opzione alternativa meno onerosa. Infatti, un divieto siffatto era già in vigore al momento dell'adozione del regolamento 2020/1054, giacché, come emerge dai punti 30, 31 e 48 della sentenza Vaditrans, esso risulta dall'articolo 8, paragrafo 8, del regolamento n. 561/2006, nella versione applicabile prima dell'entrata in vigore dell'articolo 1, punto 6, lettera c), del regolamento 2020/1054. In tali circostanze, l'istituzione di un simile periodo transitorio avrebbe significato limitare nel tempo la portata di tale sentenza, mentre la Corte non ha ritenuto necessario farlo.

– *Sulla proporzionalità dell'articolo 1, punto 6, lettera c), del regolamento 2020/1054*

530 Per quanto riguarda, in terzo luogo, la proporzionalità del divieto di cui all'articolo 1, punto 6, lettera c), del regolamento 2020/1054, occorre ricordare, anzitutto, l'importanza che riveste, secondo il preambolo del Trattato FUE, lo «scopo essenziale» del miglioramento costante delle condizioni di vita e di occupazione che il legislatore dell'Unione è chiamato, in forza degli articoli 9 e 90 TFUE, a prendere pienamente in considerazione nell'ambito dell'esercizio delle sue competenze nel settore della politica comune dei trasporti. Orbene, come la Corte ha rilevato, in sostanza, nella sentenza Vaditrans (punti 44 e 45), la cabina di un camion non fornisce condizioni di alloggio idonee a periodi di riposo più lunghi dei periodi di riposo giornalieri e dei periodi di riposo settimanali ridotti. Pertanto, i conducenti non possono effettuare i periodi di riposo settimanale regolari o compensativi in una cabina siffatta, senza che venga compromesso l'obiettivo di migliorare le loro condizioni di lavoro.

531 Occorre poi rilevare che, al pari dell'articolo 8, paragrafo 8, del regolamento n. 561/2006 che esso modifica, l'articolo 1, punto 6, lettera c), del regolamento 2020/1054 non vieta ai conducenti, come ricordato ai punti 472 e 502 della presente sentenza, di effettuare qualsiasi tipo di periodo di riposo a bordo del veicolo, ma osta unicamente a che essi vi effettuino i loro periodi di riposo settimanale regolari o compensativi. I conducenti conservano quindi il diritto di effettuare a bordo del veicolo tutte le loro interruzioni nonché i loro periodi di riposo giornalieri e i loro periodi di riposo settimanale ridotti.

532 Inoltre, conformemente all'articolo 8, paragrafo 6, primo comma, lettera b), del regolamento n. 561/2006, nella versione risultante dall'articolo 1, punto 6, lettera a), del regolamento 2020/1054, i periodi di riposo settimanale regolari possono essere effettuati, come consentiva già l'articolo 8, paragrafo 6, primo comma, secondo trattino, del regolamento n. 561/2006, nella versione precedente all'entrata in vigore del regolamento 2020/1054, solo ogni due settimane, il che è tale da limitare ulteriormente la portata del divieto di effettuare periodi di riposo settimanale regolari nella cabina di un camion.

533 Infine, mediante l'articolo 1, punto 6, lettera a), del regolamento 2020/1054, il legislatore dell'Unione ha inserito un terzo comma nell'articolo 8, paragrafo 6, del regolamento n. 561/2006, che consente ormai, in deroga alla regola generale prevista al primo comma di detto articolo 8, paragrafo 6, a un conducente che effettua un trasporto internazionale di merci, nel rispetto di talune condizioni, di effettuare, fuori dallo Stato membro in cui è stabilito il suo datore di lavoro, due periodi di riposo settimanale ridotti che possono essere effettuati a bordo del veicolo, atteso che tali periodi di riposo non ricadono nel divieto sancito all'articolo 1, punto 6, lettera c), del regolamento 2020/1054. Introducendo tale possibilità, che era esclusa dall'articolo 8, paragrafo 6, del regolamento n. 561/2006, nella versione precedente all'entrata in vigore del regolamento 2020/1054, il legislatore dell'Unione ha quindi inteso offrire una maggiore flessibilità ai conducenti che percorrono lunghe distanze, consentendo loro di effettuare tutti i periodi di riposo a bordo del veicolo per tre settimane consecutive.

534 In tali circostanze, non si può ritenere che l'articolo 1, punto 6, lettera c), del regolamento 2020/1054 comporti inconvenienti manifestamente sproporzionati rispetto all'obiettivo perseguito da detta disposizione.

535 Nessuno degli argomenti addotti dalla Repubblica di Bulgaria, dalla Romania e dall'Ungheria è atto a mettere in discussione tali considerazioni.

536 Sotto un primo profilo, per quanto attiene all'argomento vertente sui costi supplementari significativi che l'attuazione dell'articolo 1, punto 6, lettera c), del regolamento 2020/1054 comporterebbe per le imprese di trasporto, in particolare per le PMI, è sufficiente ricordare che il divieto di riposo settimanale regolare o compensativo a bordo del veicolo non deriva dall'entrata in vigore di tale disposizione, bensì, come è stato dichiarato, in sostanza, dalla Corte ai punti 30, 31 e 48 della sentenza Vaditrans, dall'articolo 8, paragrafo 8, del regolamento n. 561/2006, nella versione precedente all'entrata in vigore del regolamento 2020/1054. L'articolo 1, punto 6, lettera c), di quest'ultimo regolamento non può quindi, di per sé, essere la fonte di costi supplementari significativi.

537 Peraltro, se è vero che l'articolo 1, punto 6, lettera c), del regolamento 2020/1054 impone ormai espressamente al datore di lavoro di farsi carico di tutte le spese inerenti all'effettuazione di un periodo di riposo all'esterno del veicolo, ciò non toglie che, come risulta dalla valutazione d'impatto – capitolo sociale (parte 1/2, pag. 64), molti datori di lavoro prendevano già a proprio carico tali spese prima dell'entrata in vigore di detto regolamento. Inoltre, tale presa a carico è richiesta solo quando il conducente scelga, come ha il diritto di fare, di non avvalersi della possibilità che il suo datore di lavoro deve garantirgli, conformemente all'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054, di ritornare, ogni tre o quattro settimane, a seconda dei casi, alla sede di attività di detto datore di lavoro o al proprio luogo di residenza per iniziare o effettuare il periodo di riposo settimanale regolare o compensativo. Infine, il menzionato obbligo di presa a carico lascia impregiudicato il diritto dell'impresa di trasporto di scegliere, in quest'ultima ipotesi, l'alloggio o il tipo di alloggio di cui prenderà a carico le spese, purché tale alloggio soddisfi i requisiti derivanti dalla suddetta disposizione.

538 In tali circostanze, risulta che la stima derivante dallo studio della KPMG sulla Bulgaria, menzionato nel punto 458 della presente sentenza, secondo cui le spese che i trasportatori bulgari dovranno sostenere a causa della misura prevista all'articolo 1, punto 6, lettera c), del regolamento 2020/1054 ammonterebbero a EUR 143 milioni, non può essere considerata probante, in quanto si basa sulla premessa erronea secondo cui tale disposizione impone un divieto nuovo e obbliga i conducenti ad effettuare i periodi di riposo sistematicamente fuori dal loro luogo di residenza parcheggiando il proprio veicolo in aree sicure e protette.

539 Sotto un secondo profilo, per quanto attiene all'argomento relativo al rischio di sanzioni e di perdita dell'onorabilità dell'impresa di trasporto, ai sensi dell'articolo 6 del regolamento n. 1071/2009, la Repubblica di Bulgaria non può pretendere di dimostrare il carattere sproporzionato dell'articolo 1, punto 6, lettera c), del regolamento 2020/1054 mediante congetture sulla frequenza dei comportamenti che violano il divieto previsto da quest'ultima disposizione. A tal riguardo, detto Stato membro sostiene erroneamente, inoltre, che tale divieto sarebbe impossibile da rispettare, basandosi sulla premessa erronea, rilevata al punto 505 della presente sentenza, secondo cui la suddetta disposizione imporrebbe ai conducenti di effettuare il loro periodo di riposo settimanale regolare o compensativo in un alloggio adiacente a un'area di parcheggio.

540 Alla luce delle considerazioni che precedono, si deve constatare che il divieto di riposo settimanale regolare o compensativo a bordo del veicolo, previsto all'articolo 1, punto 6, lettera c), del regolamento 2020/1054, non eccede manifestamente quanto è necessario per realizzare l'obiettivo perseguito da tale divieto.

541 Pertanto, occorre respingere in quanto infondati il quarto motivo dedotto dalla Repubblica di Bulgaria, la prima parte del primo motivo dedotto dalla Romania e il motivo unico dedotto dell'Ungheria.

b) Sulla violazione dei principi della parità di trattamento e di non discriminazione

1) Argomenti delle parti

542 La Repubblica di Bulgaria, con il suo quinto motivo considerato nella sua seconda parte, e la Romania, con il suo terzo motivo considerato nella sua prima parte, affermano che l'articolo 1, punto 6, lettera c), del regolamento 2020/1054 non rispetta i requisiti derivanti dal principio di non discriminazione di cui all'articolo 18 TFUE. La Repubblica di Bulgaria deduce inoltre la violazione degli articoli 20 e 21 della Carta, del principio di uguaglianza degli Stati membri, sancito all'articolo 4, paragrafo 2, TUE, nonché, «nella misura in cui la Corte lo ritenga necessario», dell'articolo 95, paragrafo 1, TFUE.

543 Secondo questi due Stati membri, il divieto di riposo settimanale regolare o compensativo a bordo del veicolo viola i principi della parità di trattamento e di non discriminazione a scapito sia delle imprese di trasporto stabilite negli Stati membri situati alla periferia dell'Unione sia dei conducenti occupati da tali imprese. Infatti, rispettare tale divieto sarebbe molto più agevole per le imprese di trasporto stabilite negli Stati membri situati al centro dell'Unione e per i loro conducenti di quanto non lo sia per le imprese di trasporto stabilite negli Stati membri situati alla periferia dell'Unione e per i loro conducenti. Inoltre, all'interno di uno stesso Stato membro, il divieto di cui trattasi determinerebbe una discriminazione tra i conducenti locali e quelli di altri Stati membri. I conducenti nazionali che effettuano operazioni di trasporto nel proprio Stato membro non soffrirebbero dell'assenza di alloggi adeguati e di aree di parcheggio sicure e protette, in quanto potrebbero alloggiare al loro domicilio e parcheggiare i loro automezzi pesanti nella sede di attività del datore di lavoro. Ciò non varrebbe per i conducenti occupati dalle imprese di trasporto stabilite negli Stati membri situati alla periferia dell'Unione, i quali effettuano operazioni di trasporto internazionale e, a causa dell'assenza di alloggi adeguati e di aree di parcheggio sicure e protette, sarebbero costretti a non rispettare detto divieto, aumentando le spese delle imprese di trasporto, la maggior parte delle quali sono PMI.

544 [Come rettificato con ordinanza del 19 dicembre 2024] A tal riguardo, la Romania aggiunge che il fatto che gli Stati membri sviluppino in modo diverso le infrastrutture di parcheggio e di alloggio e differiscano tra loro anche a seconda che si trovino alla periferia dell'Unione o in prossimità del centro dei trasporti stradali dell'Unione rende ancora più sproporzionato l'intervento del legislatore dell'Unione. Dal momento che la rete delle aree di parcheggio sarebbe sottosviluppata negli Stati membri di transito, l'obbligo previsto all'articolo 1, punto 6, lettera c), del regolamento 2020/1054 riguarderebbe principalmente le imprese di trasporto stabilite negli Stati membri situati alla periferia dell'Unione.

545 La Romania ritiene, inoltre, che la valutazione degli effetti sul mercato dei trasporti delle disposizioni del regolamento 2020/1054 non possa essere effettuata senza tenere conto del regolamento 2020/1055 e della direttiva 2020/1057, che fanno parimenti parte del «Pacchetto mobilità». Una valutazione complessiva di tale pacchetto di misure evidenzierebbe così il carattere discriminatorio della normativa adottata dal legislatore dell'Unione a detrimento delle imprese di trasporto stabilite negli Stati membri situati alla periferia dell'Unione sotto il profilo della possibilità concreta di fornire servizi di trasporto nell'Unione. Infatti, dato che le misure

impugnate del «Pacchetto mobilità» impongono costi considerevoli e fissano obblighi onerosi, che interessano, in particolare, le imprese di trasporto stabilite negli Stati membri situati alla periferia dell'Unione, la competitività di queste ultime sarebbe *de facto* azzerata. La protezione sociale dei conducenti non potrebbe essere garantita in assenza di misure adeguate per sostenere l'esercizio della libera prestazione di servizi da parte delle imprese di trasporto.

546 Il Parlamento e il Consiglio ritengono che tali motivi e argomenti siano infondati.

2) Giudizio della Corte

547 *In limine*, occorre respingere in quanto irricevibile, per le stesse ragioni esposte al punto 307 della presente sentenza, l'affermazione della Repubblica di Bulgaria relativa alla violazione dell'articolo 95, paragrafo 1, TFUE, in quanto tale Stato membro si limita ad evocare una siffatta violazione «nella misura in cui la Corte lo ritenga necessario», senza fornire argomenti specifici al riguardo.

548 Ciò precisato, per quanto attiene alla fondatezza dei presenti motivi e argomenti, è pacifico che, nel caso di specie, la norma introdotta dall'articolo 1, punto 6, lettera c), del regolamento 2020/1054, nella parte in cui impone alle imprese di trasporto di garantire, a proprie spese, che i loro conducenti non effettuino i periodi di riposo settimanale regolari o compensativi a bordo del veicolo, bensì in un alloggio adeguato, che tenga conto delle specificità di genere e sia dotato di adeguate attrezzature per il riposo e appropriati servizi igienici, si applica indistintamente a tutti i datori di lavoro interessati, indipendentemente dallo Stato membro in cui sono stabiliti, a tutti i conducenti interessati, indipendentemente dalla loro cittadinanza e dallo Stato membro di residenza, nonché a tutti gli Stati membri e non comporta quindi alcuna discriminazione diretta vietata dal diritto dell'Unione.

549 Occorre pertanto esaminare, conformemente alla giurisprudenza richiamata ai punti da 308 a 310 della presente sentenza, se, mediante l'articolo 1, punto 6, lettera c), del regolamento 2020/1054, il legislatore dell'Unione abbia applicato ingiustificatamente la stessa norma a situazioni diverse, alla luce, in particolare, dell'obiettivo perseguito da detta disposizione, il che costituirebbe quindi una discriminazione indiretta vietata dal diritto dell'Unione, in quanto, come sostenuto in sostanza dagli Stati membri ricorrenti, essa sarebbe idonea per sua stessa natura ad incidere maggiormente sulle imprese di trasporto stabilite in Stati membri situati, a loro avviso, alla «periferia dell'Unione», sui conducenti occupati da tali imprese e su tale gruppo di Stati membri.

550 A tal riguardo, l'articolo 1, punto 6, lettera c), del regolamento 2020/1054 mira, come rilevato al punto 478 della presente sentenza, a migliorare le condizioni di lavoro e la sicurezza stradale dei conducenti all'interno dell'Unione, garantendo che essi dispongano di un alloggio di qualità per effettuare il loro periodo di riposo settimanale regolare o compensativo, al fine di tutelare in particolare, come risulta dai considerando 8 e 13 di tale regolamento, i conducenti che effettuano operazioni di trasporto internazionale su lunghe distanze e trascorrono lunghi periodi lontano da casa.

551 Orbene, è giocoforza constatare che tutti i conducenti occupati nell'Unione si trovano in una situazione analoga per quanto riguarda il loro diritto di effettuare il periodo di riposo settimanale regolare o compensativo in un alloggio di qualità. Infatti, tutti i suddetti conducenti, indipendentemente dalla loro cittadinanza e dallo Stato membro in cui è stabilito il loro datore di lavoro, devono poter effettuare detto periodo di riposo in un alloggio idoneo ad assicurare loro buone condizioni di lavoro e a garantire la sicurezza stradale.

552 Per quanto riguarda, in primo luogo, l'esistenza, asserita dalla Repubblica di Bulgaria e dalla Romania, di una presunta discriminazione tra i conducenti che effettuano trasporti internazionali occupati in taluni Stati membri e i conducenti che effettuano trasporti nazionali occupati in uno Stato membro situato al «centro dell'Unione», è vero che non si può escludere che l'articolo 1, punto 6, lettera c), del regolamento 2020/1054 sia idoneo ad incidere maggiormente sui conducenti che effettuano operazioni di trasporto internazionale a destinazione di Stati membri geograficamente lontani dallo Stato membro in cui è stabilito il loro datore di lavoro, in quanto tali conducenti potrebbero incontrare maggiori difficoltà rispetto ai conducenti locali o nazionali ad effettuare il loro periodo di riposo settimanale regolare o compensativo nel proprio luogo di residenza e sarebbero quindi maggiormente esposti all'attuale carenza di adeguate infrastrutture di alloggio e di parcheggio.

553 Tuttavia, tale diversa incidenza sui conducenti che effettuano trasporti internazionali risulta dalla diversa natura delle operazioni di trasporto effettuate da detti conducenti, che si riflette anche nelle disposizioni dell'articolo 91, paragrafo 1, lettere a) e b), TFUE. Infatti, le operazioni di trasporto internazionale sono effettuate su distanze lontane dal luogo di residenza dei conducenti e da quello in cui è stabilito il loro datore di lavoro in misura maggiore rispetto alle operazioni di trasporto nazionale.

554 A tal riguardo, come ha rilevato l'avvocato generale al paragrafo 433 delle sue conclusioni, consentire, conformemente alla tesi svolta dalla Repubblica di Bulgaria e dalla Romania, ai conducenti che effettuano trasporti internazionali di trascorrere i loro periodi di riposo settimanale regolari o compensativi a bordo del veicolo, che non è un luogo idoneo per trascorrere siffatti lunghi periodi di riposo, comporterebbe una discriminazione ancora maggiore rispetto ai conducenti nazionali, che possono invece effettuare tale periodo di riposo nel loro luogo di residenza.

555 Per quanto riguarda, in secondo luogo, l'esistenza, dedotta dalla Repubblica di Lituania, dalla Repubblica di Bulgaria e dalla Romania, di un'asserita discriminazione tra, da un lato, le imprese di trasporto stabilite negli Stati membri situati alla «periferia dell'Unione» che effettuano operazioni di trasporto internazionale, nonché i conducenti da esse occupati, e, dall'altro, le imprese di trasporto stabilite negli Stati membri situati al «centro dell'Unione» che effettuano siffatte operazioni, nonché i conducenti da esse occupati, è vero che, come risulta dal punto 552 della presente sentenza, l'articolo 1, punto 6, lettera c), del regolamento 2020/1054 potrebbe incidere maggiormente sulle imprese di trasporto, indipendentemente dallo Stato membro in cui sono stabilite, che hanno optato per un modello di gestione economica consistente nel fornire la maggior parte, se non la totalità, delle loro prestazioni di servizi a destinatari stabiliti in Stati membri lontani dal primo Stato membro e i cui conducenti effettuano quindi le loro operazioni di trasporto lontano dal proprio luogo di residenza.

556 Tuttavia, come già indicato al punto 321 della presente sentenza, il legislatore dell'Unione, tenuto conto delle evoluzioni importanti che hanno interessato il mercato interno, può legittimamente adeguare un atto legislativo per procedere a un riequilibrio degli interessi coinvolti al fine di rafforzare la protezione sociale dei conducenti attraverso la modifica delle condizioni di esercizio della libera prestazione di servizi dei loro datori di lavoro e garantire una concorrenza equa.

557 Come già rilevato al punto 322 della presente sentenza, una disposizione del diritto dell'Unione non può quindi essere considerata contraria di per sé ai principi di uguaglianza e di non discriminazione per il solo motivo che comporta effetti diversi per taluni operatori economici, se

tale situazione è la conseguenza di differenti condizioni di funzionamento nelle quali si trovano tali operatori, segnatamente per la loro ubicazione geografica, e non già di una situazione giuridica diseguale in cui la disposizione impugnata li avrebbe posti.

558 Nel caso di specie, il legislatore dell'Unione ha per l'appunto inteso garantire, come già indicato al punto 282 della presente sentenza, un nuovo equilibrio tra, da un lato, l'interesse dei conducenti a beneficiare di migliori condizioni di lavoro e, dall'altro, l'interesse dei datori di lavoro ad esercitare le loro attività di trasporto a condizioni commerciali eque, in modo che il settore dei trasporti su strada sia sicuro, efficace e socialmente responsabile.

559 In tale contesto, il divieto sancito all'articolo 1, punto 6, lettera c), del regolamento 2020/1054, lungi dal determinare condizioni di concorrenza inique per le imprese di trasporto, mira, proprio al contrario, come risulta dalla valutazione d'impatto – capitolo sociale (parte 1/2, pagg. 17, 18 e 23), a porre rimedio alle disparità di trattamento che in precedenza avevano potuto derivare, a causa delle diverse interpretazioni e applicazioni dell'articolo 8, paragrafo 8, del regolamento n. 561/2006 da parte dalle autorità nazionali competenti, dall'applicazione di regimi sanzionatori nazionali eterogenei negli Stati membri. Infatti, è al fine di garantire, mediante una norma di armonizzazione più chiara, un'applicazione uniforme del divieto di effettuare il periodo di riposo settimanale regolare o compensativo a bordo del veicolo che il legislatore dell'Unione ha proceduto alla codificazione dell'interpretazione di tale articolo 8, paragrafo 8, elaborata dalla Corte nella sentenza Vaditrans.

560 Come correttamente sottolineato dal Consiglio, sono proprio i conducenti i cui datori di lavoro forniscono la maggior parte delle loro prestazioni di servizi di trasporto a destinatari stabiliti in Stati membri lontani dallo Stato membro in cui detti datori di lavoro sono stabiliti, e che effettuano quindi le loro operazioni di trasporto lontano dal loro luogo di residenza, quelli che necessitano maggiormente della tutela risultante dalla norma di armonizzazione prevista all'articolo 1, punto 6, lettera c), del regolamento 2020/1054, il che consente, in ogni caso, di dimostrare l'obiettività e l'adeguatezza dei criteri sui quali il legislatore dell'Unione ha basato la sua scelta per realizzare l'obiettivo del miglioramento delle condizioni di lavoro perseguito da tale disposizione.

561 Peraltro, come indicato al punto 533 della presente sentenza, il legislatore dell'Unione, sempre al fine di garantire un adeguato equilibrio tra i diversi interessi coinvolti, mirando nel contempo a realizzare l'obiettivo di protezione sociale perseguito, ha modificato, mediante l'articolo 1, punto 6, lettera a), del regolamento 2020/1054, l'articolo 8, paragrafo 6, del regolamento n. 561/2006, per consentire, in via derogatoria e nel rispetto di talune condizioni, a un conducente che effettua un trasporto internazionale di merci, di effettuare, fuori dallo Stato membro in cui è stabilito il suo datore di lavoro, due periodi di riposo settimanale ridotti, che possono essere effettuati a bordo del veicolo.

562 Inoltre, l'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054 mira per l'appunto ad attenuare la difficoltà menzionata nel punto 552 della presente sentenza, imponendo ai datori di lavoro di organizzare l'attività dei conducenti in modo tale che questi ultimi possano, se lo desiderano, ritornare ogni tre o quattro settimane, a seconda dei casi, alla sede di attività del datore di lavoro o al loro luogo di residenza.

563 Per quanto riguarda, in terzo luogo, l'esistenza, evocata dalla Repubblica di Bulgaria, di un'asserita discriminazione tra gli Stati membri contraria al principio di uguaglianza degli stessi davanti ai trattati, sancito dall'articolo 4, paragrafo 2, TUE, le critiche di tale Stato membro devono essere

respinte. Infatti, anche supponendo che taluni Stati membri siano indirettamente toccati più di altri dall'articolo 1, punto 6, lettera c), del regolamento 2020/1054, nonostante il suo carattere indistintamente applicabile, un atto dell'Unione volto a parificare le norme degli Stati membri, purché si applichi allo stesso modo a tutti gli Stati membri, non può, conformemente alla giurisprudenza della Corte richiamata al punto 332 della presente sentenza, essere considerato discriminatorio, in quanto un simile atto di armonizzazione crea inevitabilmente effetti diversi a seconda dello stato precedente delle varie normative e prassi nazionali.

564 In tali circostanze, non si può ritenere che il legislatore dell'Unione abbia ecceduto, in violazione della giurisprudenza richiamata ai punti 313 e 314 della presente sentenza, i limiti dell'ampio margine di discrezionalità di cui dispone, adottando l'articolo 1, punto 6, lettera c), del regolamento 2020/1054 nell'esercizio delle competenze che gli sono conferite dal Trattato FUE al fine di migliorare le condizioni di lavoro e la sicurezza stradale di tutti i conducenti all'interno dell'Unione nel suo insieme.

565 Infine, nella misura in cui la Romania, con i suoi argomenti relativi alla violazione del principio della parità di trattamento, intende criticare l'incidenza sproporzionata dell'articolo 1, punto 6, lettera c), del regolamento 2020/1054 sulle imprese di trasporto stabilite negli Stati membri situati alla «periferia dell'Unione», il suo argomento riguarda, come ha sottolineato lo stesso Stato membro, la violazione del principio di proporzionalità. Esso deve quindi essere respinto per le stesse ragioni esposte ai punti da 481 a 540 della presente sentenza.

566 Tali considerazioni non possono essere messe in discussione, come risulta già dal punto 333 della presente sentenza, dall'affermazione della Romania relativa all'effetto discriminatorio globale che risulterebbe dall'insieme delle disposizioni facenti parte del «Pacchetto mobilità» che costituiscono l'oggetto dei tre ricorsi proposti da tale Stato membro nelle cause da C-546/20 a C-548/20. Infatti, la Romania non ha dimostrato, nella causa C-546/20, che dall'articolo 1, punto 6, lettera c), del regolamento 2020/1054 derivi una discriminazione. Per il resto, le critiche di tale Stato membro vertenti sul regolamento 2020/1055 e sulla direttiva 2020/1057 devono essere esaminate nell'ambito dei motivi e degli argomenti da esso addotti a sostegno dei suoi ricorsi nelle cause C-547/20 e C-548/20 per fondare le sue domande dirette all'annullamento totale o parziale di tali atti dell'Unione.

567 Di conseguenza, occorre respingere il quinto motivo considerato nella sua seconda parte dedotto dalla Repubblica di Bulgaria in quanto parzialmente irricevibile e parzialmente infondato, nonché il terzo motivo considerato nella sua prima parte dedotto dalla Romania in quanto infondato.

c) Sulla violazione delle disposizioni del Trattato FUE relative alla libera prestazione di servizi

1) Argomenti delle parti

568 La Romania sostiene, nell'ambito del suo primo motivo considerato nella sua prima parte, relativo alla violazione del principio di proporzionalità, che l'articolo 1, punto 6, lettera c), del regolamento 2020/1054 viola anche le disposizioni del diritto dell'Unione in materia di libera prestazione dei servizi di trasporto nel mercato interno. Infatti, l'attuazione del divieto di riposo settimanale regolare o compensativo a bordo del veicolo determinerebbe una restrizione di tale libertà, ai sensi dell'articolo 58, paragrafo 1, TFUE, in quanto gli itinerari di trasporto sarebbero limitati, per un periodo indeterminato, ai tragitti che possono essere effettuati entro un termine che non obblighi

il conducente ad effettuare un periodo di riposo settimanale o sarebbero stabiliti in funzione della presenza di aree di parcheggio sicure e protette. A causa di questa limitazione, la misura comporterà, secondo la Romania, la frammentazione del mercato interno, da cui deriverebbe un regresso nella realizzazione dell'obiettivo dello sviluppo sostenibile di detto mercato, quale previsto all'articolo 3 TUE, che costituisce parimenti uno degli obiettivi definiti dalla Commissione nella sua valutazione d'impatto – capitolo sociale (parte 1/2, pag. 39).

569 Il Parlamento e il Consiglio ritengono che tali argomenti siano infondati.

2) Giudizio della Corte

570 Occorre ricordare che, come risulta dai punti da 352 e 358 della presente sentenza, la libera prestazione dei servizi di trasporto rientra, conformemente all'articolo 58, paragrafo 1, TFUE, non già nel regime generale istituito dall'articolo 56 TFUE, bensì in un regime specifico, nel cui ambito le imprese di trasporto dispongono di un diritto alla libera prestazione di servizi esclusivamente nella misura in cui tale diritto è stato loro concesso mediante atti di diritto derivato adottati dal legislatore dell'Unione, come il regolamento 2020/1054, sulla base delle disposizioni del Trattato FUE relative alla politica comune dei trasporti, in particolare dell'articolo 91, paragrafo 1, TFUE.

571 Dal momento che l'articolo 58, paragrafo 1, TFUE ha quindi il solo scopo di escludere la libera prestazione dei servizi di trasporto dalle disposizioni generali del Trattato FUE relative alla libera prestazione di servizi al fine di assoggettarla alle disposizioni specifiche contenute nel titolo VI della parte terza di tale trattato, non si può addebitare al legislatore dell'Unione, contrariamente a quanto sostenuto dalla Romania, di avere violato il menzionato articolo 58, paragrafo 1, per il solo fatto di avere adottato, conformemente a detta disposizione, norme comuni applicabili al settore dei trasporti, sul fondamento delle suddette disposizioni specifiche.

572 In ogni caso, nella misura in cui la Romania addebita al legislatore dell'Unione di avere provocato, con l'articolo 1, punto 6, lettera c), del regolamento 2020/1054, un regresso nel processo di liberalizzazione realizzato dal regolamento n. 561/2006, il suo argomento è infondato. Infatti, come rilevato, in particolare, al punto 493 della presente sentenza, il divieto di riposo settimanale regolare o compensativo a bordo del veicolo risulta non già dall'entrata in vigore di tale disposizione, bensì dall'articolo 8, paragrafo 8, del regolamento n. 561/2006, nella versione applicabile prima dell'entrata in vigore del suddetto articolo 1, punto 6, lettera c), come interpretato dalla Corte nella sentenza Vaditrans.

573 Inoltre, occorre sottolineare che, conformemente alla giurisprudenza richiamata al punto 266 della presente sentenza, allorché un atto legislativo ha già coordinato le legislazioni degli Stati membri in un determinato settore di azione dell'Unione, il legislatore dell'Unione è legittimato ad adeguare tale atto a qualsiasi cambiamento delle circostanze o a qualsiasi evoluzione delle conoscenze, tenuto conto del compito a esso incombente di vigilare sulla tutela degli interessi generali riconosciuti dal Trattato FUE e di prendere in considerazione gli obiettivi trasversali dell'Unione sanciti dal preambolo, dall'articolo 9 e dall'articolo 151, primo comma, TFUE, in particolare il miglioramento delle condizioni di occupazione nonché la garanzia di un'adeguata protezione sociale. Infatti, in una situazione del genere il legislatore dell'Unione può adempiere correttamente il compito affidatogli di vigilare sulla protezione di tali interessi generali e di tali obiettivi trasversali soltanto qualora gli sia consentito di adeguare la pertinente normativa dell'Unione a simili cambiamenti o evoluzioni.

574 Ne consegue che, contrariamente a quanto suggerito dalla Romania, il solo fatto che talune imprese di trasporto potrebbero trovarsi a dover adattare alcuni dei loro itinerari di trasporto al fine di migliorare le condizioni di occupazione e la protezione sociale dei conducenti conformemente all'obiettivo perseguito dall'articolo 1, punto 6, lettera c), del regolamento 2020/1054 non può in alcun modo essere considerato un regresso nell'instaurazione di una politica comune dei trasporti costitutivo di una violazione dell'articolo 91, paragrafo 2, TFUE.

575 Di conseguenza, occorre respingere in quanto infondati gli argomenti relativi alla violazione delle disposizioni del Trattato FUE in materia di libera prestazione di servizi sollevati dalla Romania nell'ambito del suo primo motivo considerato nella sua prima parte.

d) Sulla violazione dell'articolo 91, paragrafo 2, e dell'articolo 94 TFUE

1) Argomenti delle parti

576 La Romania afferma inoltre, nell'ambito del suo primo motivo considerato nella sua prima parte, relativo alla violazione del principio di proporzionalità, che l'articolo 1, punto 6, lettera c), del regolamento 2020/1054 lede gravemente gli interessi delle imprese di trasporto e dei conducenti, in violazione degli obblighi derivanti dall'articolo 91, paragrafo 2, e dall'articolo 94 TFUE.

577 Da un lato, per quanto riguarda le imprese di trasporto, che hanno generalmente la qualità di PMI, i costi implicati per esse dall'articolo 1, punto 6, lettera c), del regolamento 2020/1054 supererebbero ampiamente quelli relativi alla messa a disposizione di un alloggio per i conducenti. Infatti, tali costi includerebbero anche le modifiche degli itinerari in funzione della disponibilità di alloggi e di aree di parcheggio adeguati, l'aumento dei premi assicurativi dovuto ai maggiori rischi per la sicurezza delle merci trasportate nonché la necessità per i conducenti di percorrere distanze supplementari per trovare un'area di parcheggio adeguata e raggiungere poi l'alloggio, che potrebbe trovarsi a una distanza considerevole, tenuto conto della situazione descritta nello studio del 2019 sulle aree di parcheggio. Inoltre, le imprese di trasporto subirebbero una riduzione delle entrate, in quanto la carenza di infrastrutture avrebbe ripercussioni sulla possibilità concreta di pianificare tragitti più lunghi e di effettuare trasporti su determinati itinerari in totale sicurezza.

578 Dall'altro lato, per quanto riguarda i conducenti, le ripercussioni subite dalle imprese di trasporto a causa del divieto di riposo settimanale regolare o compensativo a bordo del veicolo, previsto all'articolo 1, punto 6, lettera c), del regolamento 2020/1054, comporterebbero perdite di posti di lavoro e la necessità di emigrare verso gli Stati membri situati al centro dell'Unione. Oltre a ciò, a causa della carenza di infrastrutture, tale disposizione avrebbe l'effetto di aumentare l'affaticamento e lo stress dei conducenti.

579 Il Parlamento e il Consiglio ritengono che tali argomenti siano infondati.

2) Giudizio della Corte

580 Per quanto riguarda, in primo luogo, l'argomento della Romania secondo cui l'articolo 1, punto 6, lettera c), del regolamento 2020/1054 può comportare la perdita di posti di lavoro e la migrazione dei conducenti verso gli Stati membri situati al «centro dell'Unione», in violazione dei requisiti previsti all'articolo 91, paragrafo 2, TFUE, il quale impone al legislatore dell'Unione, all'atto dell'adozione delle misure rientranti nella politica comune dei trasporti, di tenere conto dei casi

in cui la loro applicazione rischi di pregiudicare gravemente il tenore di vita e l'occupazione in talune regioni come pure l'uso delle attrezzature relative ai trasporti, si deve constatare che un argomento siffatto risulta speculativo, in mancanza di qualsiasi elemento probatorio concreto idoneo a suffragarne la fondatezza.

581 In tali circostanze, detto argomento non può, in particolare, mettere in discussione le constatazioni effettuate dalla Commissione nella sua valutazione d'impatto – capitolo sociale (parte 1/2, pag. 61), secondo le quali le misure relative all'orario di lavoro e alle modalità di riposo settimanale dovrebbero avere un impatto positivo sull'attrattiva della professione di conducente e, pertanto, sull'offerta del mercato del lavoro.

582 In ogni caso, come risulta già dai punti 404 e 405 nonché 573 e 574 della presente sentenza, il solo fatto che alcune imprese di trasporto potrebbero sostenere costi più elevati a causa dell'aumento della protezione sociale garantita ai conducenti dall'articolo 1, punto 6, lettera c), del regolamento 2020/1054 non può in alcun modo essere considerato una violazione degli obblighi derivanti dall'articolo 91, paragrafo 2, TFUE.

583 Per quanto riguarda, in secondo luogo, l'argomento della Romania secondo cui l'articolo 1, punto 6, lettera c), del regolamento 2020/1054 implicherebbe, per le imprese di trasporto, costi supplementari significativi in violazione dei requisiti di cui all'articolo 94 TFUE, è sufficiente rilevare che quest'ultima disposizione, la quale impone al legislatore dell'Unione di tenere conto della situazione economica dei vettori quando adotta una misura «in materia di prezzi e condizioni di trasporto», non è pertinente nel caso di specie, in quanto il suddetto articolo 1, punto 6, lettera c), non disciplina i prezzi o le condizioni di trasporto delle merci o di passeggeri, bensì stabilisce le condizioni per l'effettuazione, da parte dei conducenti, del loro periodo di riposo settimanale regolare o compensativo.

584 In ogni caso, come già sottolineato al punto 536 della presente sentenza, tale disposizione non può essere la causa di costi supplementari per le imprese di trasporto, giacché si limita a codificare il diritto esistente derivante, come risulta dai punti 30, 31 e 48 della sentenza Vaditrans, dall'articolo 8, paragrafo 8, del regolamento n. 561/2006, nella versione applicabile prima dell'entrata in vigore dell'articolo 1, punto 6, lettera c), del regolamento 2020/1054.

585 Di conseguenza, occorre respingere in quanto infondati gli argomenti vertenti sulla violazione dell'articolo 91, paragrafo 2, e dell'articolo 94 TFUE, sollevati dalla Romania nell'ambito del suo primo motivo considerato nella sua prima parte, relativo alla violazione del principio di proporzionalità.

586 Alla luce di tutto quanto precede, i ricorsi proposti dalla Repubblica di Bulgaria (causa C-543/20), dalla Romania (causa C-546/20) e dall'Ungheria (causa C-551/20) devono essere respinti nelle parti in cui mirano ad ottenere l'annullamento dell'articolo 1, punto 6, lettera c), del regolamento 2020/1054.

4. Sull'articolo 2, punto 2, del regolamento 2020/1054

587 A sostegno delle conclusioni del suo ricorso (causa C-551/20) dirette all'annullamento dell'articolo 2, punto 2, del regolamento 2020/1054, l'Ungheria deduce tre motivi vertenti sulla violazione, per il primo, del principio di proporzionalità, per il secondo, dei principi della certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento, nonché, per il terzo, dell'articolo 151, secondo comma, TFUE.

a) Osservazioni preliminari

588 Ai fini dell'esame di tali motivi, occorre ricordare che, in forza dell'articolo 3, paragrafo 4, del regolamento n. 165/2014, in combinato disposto con l'articolo 6, terzo comma, del regolamento di esecuzione 2016/799, i veicoli di nuova immatricolazione operanti in uno Stato membro diverso dal relativo Stato membro di immatricolazione dovevano essere dotati del tachigrafo intelligente, disciplinato dagli articoli da 8 a 11 del regolamento n. 165/2014, entro quindici anni dalla data di entrata in vigore, il 15 giugno 2019, delle modalità relative a tali tachigrafi di prima generazione, fissate all'allegato IC di tale regolamento di esecuzione. Ne consegue che la data limite per l'installazione dei suddetti tachigrafi era fissata al 15 giugno 2034.

589 [Come rettificato con ordinanza del 12 marzo 2025] Mediante il punto 2 e il punto 8, lettera a), dell'articolo 2 del regolamento 2020/1054, che modificano, rispettivamente, l'articolo 3, paragrafo 4, e l'articolo 11, primo comma, del regolamento n. 165/2014, il legislatore dell'Unione ha istituito un sistema graduale di introduzione dei tachigrafi V2 nel corso di un periodo transitorio. Pertanto, da un lato, il *dies a quo* di tale periodo transitorio dipende dalla data di entrata in vigore delle specifiche relative a questi ultimi, fissate dalla Commissione nel regolamento di esecuzione 2021/1228, entrato in vigore il 19 agosto 2021. Dall'altro, la durata di detto periodo transitorio dipende dal tipo di tachigrafo di cui il veicolo è già dotato.

590 [Come rettificato con ordinanza del 12 marzo 2025] A tal riguardo, mentre i veicoli muniti di tachigrafo analogico o digitale devono essere dotati di un tachigrafo V2 entro tre anni dalla fine dell'anno di entrata in vigore di tali specifiche, vale a dire entro il 31 dicembre 2024, i veicoli muniti di tachigrafo di prima generazione devono essere dotati di tachigrafo V2 entro quattro anni dall'entrata in vigore di dette specifiche, ossia entro il 19 agosto 2025.

591 Ne consegue che il legislatore dell'Unione ha anticipato la data limite per l'installazione dei tachigrafi V2, a seconda dei casi, di nove anni e mezzo o di nove anni.

592 È alla luce di tali considerazioni preliminari che occorre esaminare i motivi sollevati dall'Ungheria.

b) Sull'esistenza di un errore manifesto di valutazione e sulla violazione del principio di proporzionalità

1) Argomenti delle parti

593 Con il suo primo motivo, l'Ungheria afferma che, adottando l'articolo 2, punto 2, del regolamento 2020/1054, il legislatore dell'Unione ha violato il principio di proporzionalità e ha commesso un errore manifesto di valutazione omettendo di valutare le conseguenze economiche del notevole anticipo del termine per l'installazione dei tachigrafi V2.

594 Poiché tale disposizione non figurava nella proposta di regolamento «orario di lavoro», non sarebbe stata effettuata alcuna valutazione d'impatto su questo punto. La modifica del termine per l'installazione dei tachigrafi V2 sarebbe stata introdotta nel testo finale del regolamento 2020/1054 a seguito dell'accordo raggiunto dal Parlamento e dal Consiglio, senza che tali istituzioni abbiano effettuato una valutazione d'impatto. Orbene, sarebbe possibile fare a meno della valutazione d'impatto solo se il legislatore dell'Unione dispone di elementi sufficienti per poter valutare la proporzionalità del provvedimento adottato. Tuttavia, l'Ungheria non sarebbe a conoscenza dell'esistenza di siffatti elementi di informazione, né di una valutazione effettuata da

detto legislatore. Sebbene due studi realizzati a febbraio e marzo 2018 abbiano esaminato i costi della messa in conformità con tale nuova tecnologia, essi non avrebbero espressamente affrontato la questione della loro proporzionalità, anche se il secondo di detti studi avrebbe evocato il rischio di una sproporzione.

595 Ne risulterebbe inoltre che il legislatore dell'Unione ha violato l'accordo interistituzionale. Infatti, dal momento che l'articolo 2, punto 2, del regolamento 2020/1054 costituisce una «modifica sostanziale» della proposta della Commissione, ai sensi del punto 15 di tale accordo, sarebbe stato giustificato effettuare una valutazione d'impatto complementare o incaricare la Commissione di effettuarla, conformemente al punto 16 di detto accordo. A tal riguardo, l'Ungheria sottolinea che, quando le istituzioni dell'Unione introducono norme dalle quali risulta un'autolimitazione del loro potere discrezionale, sono tenute a conformarsi alle norme indicative che esse stesse si sono imposte.

596 Il Parlamento e il Consiglio ritengono che tale motivo sia infondato.

2) Giudizio della Corte

597 Con il presente motivo l'Ungheria addebita, in sostanza, al legislatore dell'Unione di non avere esaminato la proporzionalità dell'articolo 2, punto 2, del regolamento 2020/1054, in quanto ha anticipato la data limite per l'installazione dei tachigrafi V2 senza aver prima effettuato una valutazione d'impatto e senza disporre di elementi che consentissero di valutare la proporzionalità di tale misura.

598 A questo proposito, occorre rilevare che, come risulta dal considerando 27 di detto regolamento, il legislatore dell'Unione ha ritenuto che l'efficacia in termini di costi dell'esecuzione delle norme in materia sociale, la rapida evoluzione delle nuove tecnologie, la digitalizzazione in tutta l'economia dell'Unione e la necessità di condizioni di parità tra le imprese nel settore del trasporto internazionale su strada rendessero necessario abbreviare il periodo transitorio per l'installazione dei tachigrafi intelligenti nei veicoli immatricolati e che tali tachigrafi intelligenti debbano contribuire a semplificare i controlli, facilitando così il lavoro delle autorità nazionali.

599 Orbene, è pacifico che tale anticipo della data limite per l'installazione dei tachigrafi intelligenti, che è stato suggerito, nell'ambito del procedimento legislativo, dal CESE e dal CdR, non è stato esaminato dalla valutazione d'impatto – capitolo sociale e pertanto non è stato preso in considerazione dalla Commissione nella sua proposta di regolamento «orario di lavoro». In particolare, la valutazione *ex post* relativa alla legislazione sociale, menzionata nel considerando 4 del regolamento 2020/1054, sulla base della quale è stata realizzata detta valutazione d'impatto, non ha riguardato il regolamento n. 165/2014.

600 Tuttavia, dalla giurisprudenza richiamata ai punti da 220 a 226 della presente sentenza risulta che, ai fini della valutazione della proporzionalità delle misure che adotta, il legislatore dell'Unione può tenere conto non solo della valutazione d'impatto, ma anche di ogni altra fonte di informazione.

601 In tali circostanze, occorre esaminare se, nel caso di specie, il Parlamento e il Consiglio, al momento dell'adozione dell'articolo 2, punto 2, del regolamento 2020/1054, disponessero, sulla base di fonti di informazione diverse dalla valutazione d'impatto – capitolo sociale, di elementi sufficienti per valutare la proporzionalità dell'anticipo della data limite per l'installazione dei tachigrafi V2.

602 A tal riguardo, dagli elementi forniti alla Corte risulta che il Parlamento ha pubblicato, nel febbraio 2018, la relazione finale di uno studio [EPRS, «*Retrofitting smart tachographs by 2020: Costs and benefits*» («Montaggio *a posteriori* di tachigrafi intelligenti entro il 2020: costi e benefici»), 2 febbraio 2018], il cui scopo era valutare i costi e i vantaggi dell'installazione a breve termine di un tachigrafo intelligente per gli automezzi pesanti nel trasporto internazionale. È pacifico che tale studio conteneva, in particolare, un'analisi costi-benefici dettagliata, la quale concludeva che i vantaggi a lungo termine di un montaggio *a posteriori* dei tachigrafi intelligenti, che avrebbe potuto essere effettuato solo dopo il 2020, prevalevano sui vari costi sostenuti a breve termine dai principali operatori economici attivi sul mercato dei trasporti.

603 Inoltre, non è neppure contestato che la Commissione ha parimenti pubblicato, nel marzo 2018, la relazione finale di un altro studio [Direzione generale della mobilità e dei trasporti, «*Study regarding measures fostering the implementation of the smart tachograph*» («Studio concernente le misure volte a promuovere l'introduzione del tachigrafo intelligente»), relazione finale, marzo 2018], sulle misure che favoriscono l'attuazione del tachigrafo intelligente. È pacifico che l'obiettivo perseguito da tale studio era esaminare diverse opzioni strategiche al fine di accelerare l'implementazione dei tachigrafi intelligenti in un periodo compreso tra il 2023 e il 2027, valutando l'impatto economico e sociale nonché l'impatto sulla sicurezza stradale e sul mercato interno dell'adozione di opzioni politiche che richiedevano la messa in conformità dei veicoli immatricolati prima del mese di giugno 2019, e ciò al fine di individuare l'opzione più adeguata. Detto studio comprendeva anche un'analisi costi-benefici dettagliata di tale impatto sulle imprese di trasporto e sulle autorità nazionali.

604 Dal contenuto di questi due studi risulta chiaramente che essi includevano i dati di base relativi ai costi inerenti all'anticipo della data limite per l'installazione dei tachigrafi V2, circostanza che l'Ungheria ha peraltro espressamente riconosciuto nella sua replica.

605 Ne consegue che il legislatore dell'Unione, quando ha successivamente adottato il regolamento 2020/1054 prevedendo tale misura, disponeva di elementi sufficienti per poter valutare l'incidenza della stessa sulla situazione dei vettori internazionali e quindi fondare la sua scelta di anticipare la suddetta data limite nell'esercizio dell'ampio margine di discrezionalità di cui dispone.

606 Tali considerazioni non sono messe in discussione dalla circostanza, asserita dall'Ungheria, secondo cui questi due studi non avrebbero specificamente esaminato la questione se una misura come l'anticipo della data limite per l'installazione dei tachigrafi V2 fosse conforme al principio di proporzionalità.

607 Infatti, detti studi contenevano gli elementi oggettivi pertinenti relativi al costo dell'anticipo della data limite in parola, elementi che consentivano al legislatore dell'Unione di valutare le conseguenze economiche derivanti, per gli operatori interessati, da tale anticipo, fermo restando che spettava esclusivamente ad esso, come risulta dalla giurisprudenza richiamata ai punti 222 e 223 della presente sentenza nonché dal punto 12 dell'accordo interistituzionale, ponderare, nell'esercizio dell'ampio margine di discrezionalità di cui dispone al riguardo, i diversi interessi in gioco.

608 Inoltre, conformemente alla giurisprudenza richiamata al punto 220 della presente sentenza, la forma in cui sono registrati i dati di base presi in considerazione per l'adozione di una misura non è importante. Non si può quindi esigere che tali dati di base siano presentati nell'ambito di una valutazione della proporzionalità.

609 Occorre pertanto respingere in quanto infondato il primo motivo dedotto dall'Ungheria.

c) Sulla violazione dei principi della certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento

1) Argomenti delle parti

610 Con il suo secondo motivo, l'Ungheria sostiene che l'anticipo del termine per l'installazione dei tachigrafi V2 costituisce una violazione delle legittime aspettative degli operatori economici e, pertanto, dei principi della certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento. Infatti, sulla base dell'articolo 3, paragrafo 4, del regolamento n. 165/2014, gli operatori economici avrebbero potuto legittimamente pensare di avere a disposizione un periodo di quindici anni, a decorrere dall'adozione delle modalità di applicazione di detta disposizione, per adempiere i loro obblighi relativi all'installazione dei tachigrafi intelligenti. Gli operatori non avrebbero quindi semplicemente riposto la loro fiducia nel mantenimento di una situazione esistente. Infatti, il legislatore dell'Unione, nell'esercizio del suo potere discrezionale, avrebbe fissato esso stesso un termine sul quale essi potevano basare le loro decisioni economiche. In Ungheria, a causa dei termini anticipati, l'obbligo di installare tachigrafi V2 riguarderebbe il 60% della flotta, con un costo unitario stimato di EUR 2 000.

611 Poiché il legislatore ha adottato il regolamento 2020/1054 il 15 luglio 2020, è a partire da tale momento che si sarebbe potuto conoscere con certezza la nuova data dell'obbligo di messa in conformità. Di conseguenza, soltanto la suddetta data potrebbe segnare il *dies a quo* del termine di cui dispongono gli operatori economici per adeguarsi, e non quella della pubblicazione degli studi che hanno esaminato la questione per la prima volta. Gli operatori economici, quand'anche fossero stati a conoscenza di detti studi, non avrebbero potuto sapere con certezza quale soluzione sarebbe stata adottata.

612 Se è vero che i veicoli utilizzati nel trasporto internazionale vengono rinnovati ogni tre-cinque anni, lo studio del marzo 2018, menzionato nel punto 603 della presente sentenza, indicherebbe esso stesso che i veicoli sostituiti trovano nuovi proprietari sul mercato dei veicoli usati. Non sarebbe escluso che un'impresa di trasporto internazionale acquisti un veicolo usato o non sostituisca i suoi veicoli al ritmo sopra indicato. Un numero significativo di PMI operanti sul mercato dei trasporti internazionali potrebbe infatti disporre di risorse finanziarie piuttosto limitate.

613 Nessuno dei motivi imperativi di interesse generale addotti al considerando 27 del regolamento 2020/1054 giustificherebbe la modifica dei termini di introduzione dei tachigrafi V2. Per quanto riguarda, in primo luogo, l'efficacia in termini di costi dell'esecuzione delle norme in materia sociale, essa non sarebbe stata realmente esaminata durante l'iter legislativo. In secondo luogo, la rapida evoluzione delle nuove tecnologie e la digitalizzazione in tutta l'economia non costituirebbero motivi imperativi di interesse generale atti a giustificare una violazione del legittimo affidamento degli operatori economici. Inoltre, i tachigrafi V2 non sarebbero ancora stati sviluppati e la data della loro immissione in commercio sarebbe ignota. Per quanto concerne, in terzo luogo, la necessità di condizioni di parità tra le imprese di trasporto, sarebbe difficile comprendere perché le imprese che effettuano trasporti internazionali stabilite in paesi terzi non siano soggette all'obbligo in parola. Infatti, l'accordo europeo relativo al lavoro degli equipaggi dei veicoli che effettuano trasporti internazionali su strada (in prosieguo: l'«accordo AETR») imporrebbe l'installazione di un tachigrafo digitale.

614 Il Parlamento e il Consiglio ritengono che tale motivo sia infondato.

2) Giudizio della Corte

615 Come ricordato al punto 162 della presente sentenza, il principio della certezza del diritto non comporta l'obbligo di mantenere l'ordinamento giuridico inalterato nel tempo, giacché il legislatore dell'Unione rimane libero, nell'ambito del suo margine di discrezionalità, di modificare la situazione normativa esistente.

616 Per quanto riguarda il principio di tutela del legittimo affidamento, occorre ricordare che il diritto di avvalersi di tale principio spetta, quale corollario del principio della certezza del diritto, ad ogni singolo che si trovi in una situazione nella quale l'amministrazione dell'Unione abbia fatto sorgere in lui fondate aspettative. Costituiscono un esempio di assicurazioni idonee a far nascere fondate aspettative, a prescindere dalla forma in cui vengono comunicate, informazioni precise, incondizionate e concordanti che promanano da fonti autorizzate ed affidabili. Per contro, nessuno può invocare una violazione di tale principio in mancanza di assicurazioni precise che gli abbia fornito l'amministrazione. Del pari, un operatore economico prudente e avveduto, qualora sia in grado di prevedere l'adozione di una misura dell'Unione idonea a ledere i suoi interessi, non può invocare detto principio nel caso in cui tale misura venga adottata (sentenza del 3 dicembre 2019, Repubblica ceca/Parlamento e Consiglio, C-482/17, EU:C:2019:1035, punto 153 e giurisprudenza ivi citata).

617 Inoltre, la Corte ha già dichiarato che un operatore economico non può riporre il proprio legittimo affidamento nel fatto che non interverrà assolutamente alcuna modifica legislativa di una situazione esistente da parte del legislatore dell'Unione, bensì può unicamente mettere in discussione le modalità di applicazione di una modifica siffatta (v., in tal senso, sentenza del 20 dicembre 2017, Global Starnet, C-322/16, EU:C:2017:985, punto 47 e giurisprudenza ivi citata).

618 Inoltre, secondo una costante giurisprudenza, la sfera di applicazione del principio della tutela del legittimo affidamento non può essere estesa fino ad impedire, in generale, che una nuova disciplina si applichi agli effetti futuri di situazioni sorte nella vigenza della disciplina anteriore [sentenza dell'8 settembre 2022, Ministerstvo životního prostředí (Pappagalli Ara giacinto), C-659/20, EU:C:2022:642, punto 69 e giurisprudenza ivi citata] e ciò, in particolare, in settori il cui scopo implica necessità di costante adeguamento in funzione dei mutamenti della situazione economica (v., in tal senso, sentenza del 4 maggio 2023, Kapniki A. Michailidis, C-99/22, EU:C:2023:382, punto 29 e giurisprudenza ivi citata).

619 Alla luce di tale giurisprudenza, occorre anzitutto sottolineare che il solo fatto che l'articolo 3, paragrafo 4, e l'articolo 11, primo comma, del regolamento n. 165/2014, nella loro versione applicabile prima dell'entrata in vigore del regolamento 2020/1054, prevedessero, per l'installazione dei tachigrafi intelligenti, una data diversa da quella infine introdotta dall'articolo 2, punto 2, e punto 8, lettera a), di quest'ultimo regolamento non può essere sufficiente a dimostrare una lesione della certezza del diritto o del legittimo affidamento e, in particolare, una violazione di assicurazioni precise che avrebbero potuto far sorgere la fondata convinzione che la normativa dell'Unione sarebbe rimasta inalterata su tale aspetto. Ciò vale a maggior ragione per un atto legislativo che riguardi, come nel caso di specie, l'introduzione di attrezzature suscettibili di essere interessate dal rapido sviluppo di nuove tecnologie e possa quindi richiedere un costante adeguamento in funzione di un simile sviluppo.

620 [Come rettificato con ordinanza del 12 marzo 2025] Inoltre, il termine di tre o quattro anni per l'installazione dei tachigrafi V2, previsto dal legislatore dell'Unione all'articolo 2, punto 2, del regolamento 2020/1054, ha iniziato a decorrere non già dalla data di entrata in vigore di detto regolamento, il 20 agosto 2020, bensì, in conformità a tale disposizione, rispettivamente, alla fine dell'anno dell'entrata in vigore o dopo l'entrata in vigore del regolamento di esecuzione che la Commissione doveva adottare, in forza del punto 8, lettera a), del suddetto articolo 2, riguardante le specifiche tecniche, ossia, tenuto conto dell'entrata in vigore, il 19 agosto 2021, del regolamento di esecuzione 2021/1228, a partire, a seconda dei casi, dal 31 dicembre 2021 o dal 19 agosto 2021. Pertanto, le imprese di trasporto interessate dispongono, in realtà, di un termine più lungo, a seconda del tipo di tachigrafo di cui sono dotati i loro veicoli, per installare i tachigrafi V2 conformemente a tali nuove disposizioni, termine che raggiunge, rispettivamente, quasi quattro anni e mezzo, fino al 31 dicembre 2024, o cinque anni, fino al 19 agosto 2025.

621 Peraltro, già dagli studi menzionati nei punti 602 e 603 della presente sentenza, che sono stati pubblicati nei mesi di febbraio e di marzo 2018 dal Parlamento e dalla Commissione nel corso del procedimento legislativo sfociato nell'adozione del regolamento 2020/1054, risultava che il legislatore dell'Unione ipotizzava di anticipare la data limite per l'installazione dei tachigrafi intelligenti. Come ha rilevato l'avvocato generale al paragrafo 473 delle sue conclusioni, un operatore economico prudente e avveduto era quindi in grado di prevedere l'adozione di una misura siffatta prima dell'adozione di tale regolamento.

622 Infine, dai propri dati forniti dall'Ungheria risulta che il costo dell'installazione di un tachigrafo V2 dovrebbe ammontare a circa EUR 2 000 per veicolo. È giocoforza constatare che un investimento di importo così limitato rispetto al prezzo di acquisto del veicolo stesso, che riguarda, peraltro, solo la parte della flotta di un'impresa di trasporto dedicata al trasporto internazionale, può ragionevolmente essere realizzato da un operatore economico diligente e prudente nel termine di quattro anni e mezzo o di cinque anni derivante dall'articolo 2, punto 2, e punto 8, lettera a), del regolamento 2020/1054. Ciò vale a maggior ragione in quanto, come indicato alla pagina 41 dello studio della Commissione menzionato nel punto 603 della presente sentenza, i veicoli coinvolti nel trasporto internazionale sono spesso sostituiti dopo tre-cinque anni, senza che occorra sapere, contrariamente a quanto sostenuto al riguardo dall'Ungheria, se, ai fini di tale sostituzione, l'impresa di trasporto interessata ricorra eventualmente al mercato dei veicoli usati. Analogamente, sebbene l'Ungheria sostenga che non è escluso che un'impresa di trasporto internazionale non sostituisca i suoi veicoli a tale ritmo, occorre sottolineare che un argomento siffatto non contraddice affatto i dati menzionati nel suddetto studio della Commissione, che riguardano il comportamento generale degli operatori attivi nel mercato dei servizi di trasporto, l'unico rilevante in tale contesto, e non il comportamento isolato di alcuni singoli operatori di detto mercato.

623 Nessuno degli altri argomenti sollevati dall'Ungheria è idoneo a mettere in discussione tali considerazioni.

624 Per quanto riguarda, in primo luogo, l'argomento relativo al fatto che le ragioni addotte dal legislatore dell'Unione al considerando 27 del regolamento 2020/1054 non giustificano l'anticipo della data limite per l'installazione dei tachigrafi V2, è sufficiente constatare che una siffatta circostanza, anche supponendola dimostrata, non può provare di per sé che il legislatore dell'Unione abbia fornito agli operatori interessati assicurazioni precise e incondizionate tali da fondare il legittimo affidamento che la normativa dell'Unione sarebbe rimasta inalterata su questo punto per un periodo di quindici anni.

625 Inoltre, la Corte ha già dichiarato che, anche a voler supporre che l'Unione abbia precedentemente creato una situazione atta a generare un legittimo affidamento, ipotesi che non ricorre nel caso di specie, un interesse pubblico inderogabile può ostare all'adozione di provvedimenti transitori per situazioni sorte prima dell'entrata in vigore della nuova normativa, ma non ancora conclusesi (sentenza del 19 luglio 2016, Kotnik e a., C-526/14, EU:C:2016:570, punto 68 e giurisprudenza ivi citata).

626 Orbene, mediante l'articolo 2, punto 2, e punto 8, lettera a), del regolamento 2020/1054, il legislatore dell'Unione ha mantenuto un periodo transitorio, ancorché riducendone la durata, per l'installazione dei tachigrafi V2 e pertanto non era affatto tenuto a giustificare tale misura con motivi imperativi di interesse generale.

627 In ogni caso, per quanto attiene alla giustificazione basata sull'efficacia dell'esecuzione delle norme in materia sociale, si deve sottolineare che essa corrisponde a un motivo imperativo di interesse generale [v., in tal senso, sentenza del 3 dicembre 2014, De Clercq e a., C-315/13, EU:C:2014:2408, punti 66 e 67; v., per analogia in materia fiscale, sentenza del 12 ottobre 2023, BA (Successioni – Politica sociale dell'edilizia popolare nell'Unione), C-670/21, EU:C:2023:763, punto 78 e giurisprudenza ivi citata] e che, contrariamente a quanto affermato dall'Ungheria, tale giustificazione è stata discussa durante il procedimento legislativo, come risulta, in particolare, dalla valutazione d'impatto – capitolo sociale (parte 1/2, pag. 32), nella quale la Commissione ha esaminato specificamente l'incidenza dell'introduzione dei tachigrafi intelligenti sull'efficacia dei controlli.

628 Per quanto riguarda, in secondo luogo, l'argomento relativo all'incertezza attorno alla data di introduzione dei tachigrafi V2 sul mercato, dagli elementi forniti dal Consiglio, che figurano in una lettera della Commissione trasmessa a quest'ultimo il 4 ottobre 2018 e non sono stati contestati dall'Ungheria, si evince che il legislatore dell'Unione ha intrapreso iniziative presso i rappresentanti del settore dei trasporti prima dell'adozione del regolamento 2020/1054 al fine di accertarsi che l'ultima versione di tachigrafi intelligenti, nella fattispecie i tachigrafi V2, potesse essere installata sui veicoli utilizzati nel trasporto internazionale prima della fine del 2024.

629 In udienza, l'Ungheria ha affermato che, alla data dell'udienza, i tachigrafi V2 erano ancora in fase di collaudo, in quanto il sistema di autenticazione non era ancora stato omologato. Tuttavia, anche supponendo che così fosse, si deve ricordare che la validità di un atto dell'Unione deve essere valutata in relazione agli elementi di cui il legislatore dell'Unione disponeva alla data dell'adozione della normativa di cui trattasi (sentenza del 22 febbraio 2022, Stichting Rookpreventie Jeugd e a., C-160/20, EU:C:2022:101, punto 67 e giurisprudenza ivi citata). Ne consegue che, nel caso di specie, la validità dell'articolo 2, punto 2, del regolamento 2020/1054 deve essere valutata alla luce degli elementi di cui il legislatore dell'Unione disponeva al momento dell'adozione di tale regolamento. Pertanto, anche se un eventuale ritardo nella disponibilità dei tachigrafi V2 potrebbe richiedere che la Commissione proponga al Parlamento e al Consiglio di prorogare il periodo transitorio previsto da detta disposizione, esso non potrebbe inficiare la legittimità di quest'ultima.

630 Infine, per quanto riguarda, in terzo luogo, l'argomento relativo all'incidenza dell'articolo 2, punto 2, del regolamento 2020/1054 sulle condizioni di concorrenza, esso si sovrappone al terzo motivo, vertente sulla violazione dell'articolo 151, secondo comma, TFUE, e deve quindi essere esaminato in tale contesto.

631 Pertanto, occorre respingere il secondo motivo dedotto dall'Ungheria in quanto infondato.

d) Sulla violazione dell'articolo 151, secondo comma, TFUE

1) Argomenti delle parti

632 Con il suo terzo motivo, l'Ungheria sostiene che l'articolo 2, punto 2, del regolamento 2020/1054 viola l'obbligo di mantenere la competitività economica dell'Unione, quale previsto all'articolo 151, secondo comma, TFUE. Sebbene detto regolamento sia stato adottato sulla base giuridica della politica comune dei trasporti, esso rientrerebbe nella politica sociale. Orbene, il miglioramento delle condizioni di lavoro mediante il ravvicinamento delle legislazioni non potrebbe avvenire senza tenere conto, nel contempo, della necessità di salvaguardare la competitività dell'economia dell'Unione. Tuttavia, requisiti analoghi non si applicherebbero ai veicoli delle imprese che non sono stabilite in uno Stato membro. Inoltre, ai sensi dell'accordo AETR, i veicoli delle imprese di trasporto stabilite nei paesi ai quali si applica detto accordo dovrebbero solo disporre di un tachigrafo digitale, il che conferirebbe quindi a tali imprese un vantaggio concorrenziale.

633 Sebbene lo stesso legislatore dell'Unione abbia riconosciuto la necessità di mantenere la competitività delle imprese di trasporto dell'Unione al considerando 34 del regolamento 2020/1054, nessuna disposizione di tale regolamento imporrebbe alla Commissione un obbligo concreto o un termine preciso a tale riguardo, cosicché nulla garantirebbe che l'accordo AETR sia modificato di conseguenza o, quanto meno, che possano essere avviati negoziati in tal senso in un prossimo futuro. Orbene, il legislatore dell'Unione, pur non essendo tenuto a un obbligo di risultato, avrebbe tuttavia un obbligo di diligenza, nel senso che dovrebbe fare tutto il possibile per assicurare che l'Unione non si trovi in una situazione di svantaggio concorrenziale. Per soddisfare l'obbligo in parola non sarebbe sufficiente adottare un considerando, che non ha alcun effetto vincolante.

634 Il Parlamento e il Consiglio sostengono che tale motivo è infondato.

2) Giudizio della Corte

635 Occorre ricordare che l'articolo 151 TFUE, che rientra nel titolo X della parte terza del Trattato FUE, relativo alla politica sociale dell'Unione, prevede, al secondo comma, che il legislatore dell'Unione e gli Stati membri devono mettere in atto misure che tengono conto, in particolare, della necessità di mantenere la competitività dell'economia dell'Unione.

636 Tuttavia, il regolamento 2020/1054 è stato adottato dal legislatore dell'Unione sul fondamento non già delle disposizioni del Trattato FUE relative alla politica sociale, bensì dell'articolo 91, paragrafo 1, TFUE, che rientra nel titolo VI della medesima parte terza del Trattato FUE, relativo alla politica comune dei trasporti, il quale autorizza il Parlamento e il Consiglio a stabilire, in particolare, da un lato, norme comuni applicabili ai trasporti internazionali in partenza dal territorio di uno Stato membro o a destinazione di questo, o in transito sul territorio di uno o più Stati membri e, dall'altro, le condizioni per l'ammissione di vettori non residenti ai trasporti nazionali in uno Stato membro. Ne consegue che l'articolo 151, secondo comma, TFUE non ha alcuna rilevanza al fine di valutare la legittimità delle disposizioni del regolamento 2020/1054.

637 In ogni caso, il considerando 34 del regolamento 2020/1054 enuncia che «[è] importante che le imprese di trasporto stabilite in paesi terzi siano soggette a norme equivalenti alle norme dell'Unione quando effettuano operazioni di trasporto su strada nel territorio dell'Unione» e che «[l]a Commissione dovrebbe valutare l'applicazione di questo principio a livello di Unione e proporre soluzioni adeguate da negoziare nel contesto dell'[AETR]».

638 Non si può quindi affermare che, all'atto dell'adozione del regolamento 2020/1054, il legislatore dell'Unione non abbia tenuto conto dello svantaggio concorrenziale derivante per le imprese di trasporto stabilite nell'Unione dal fatto che le imprese di trasporto stabilite nei paesi terzi non sono necessariamente soggette a norme equivalenti a quelle dell'Unione quando effettuano operazioni di trasporto su strada nel territorio dell'Unione, in quanto detto legislatore ha per l'appunto affidato alla Commissione il compito di proporre soluzioni adeguate da negoziare nell'ambito dell'AETR.

639 Di conseguenza, occorre respingere in quanto infondato il terzo motivo dedotto dall'Ungheria.

640 Alla luce di tutto quanto precede, il ricorso proposto dall'Ungheria (causa C-551/20) deve essere respinto nella parte in cui mira ad ottenere l'annullamento dell'articolo 2, punto 2, del regolamento 2020/1054.

5. Sull'articolo 3 del regolamento 2020/1054

641 A sostegno delle conclusioni del suo ricorso (causa C-541-20) dirette all'annullamento dell'articolo 3 del regolamento 2020/1054, nella parte in cui tale articolo fissa, al primo comma, la data di entrata in vigore delle disposizioni dell'articolo 1, punto 6, lettera c), di detto regolamento al ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, la Repubblica di Lituania deduce tre motivi, che occorre esaminare congiuntamente, relativi alla violazione, per il primo, del principio di proporzionalità, per il secondo, dell'obbligo di motivazione previsto all'articolo 296 TFUE e, per il terzo, del principio di leale cooperazione sancito all'articolo 4, paragrafo 3, TUE.

a) Argomenti delle parti

642 Per quanto riguarda, in primo luogo, il principio di proporzionalità, la Repubblica di Lituania sostiene che il legislatore dell'Unione, fissando, all'articolo 3, primo comma, del regolamento 2020/1054, la data di entrata in vigore dell'obbligo previsto all'articolo 1, punto 6, lettera d), di tale regolamento e del divieto di riposo settimanale regolare o compensativo a bordo del veicolo, non ha tenuto conto del fatto che, in assenza di un periodo transitorio, gli Stati membri e le imprese di trasporto non potranno adeguarsi a tale obbligo e a tale divieto, atteso che non è stato presentato alcun argomento che giustifichi l'urgenza di una siffatta entrata in vigore.

643 Scegliendo un meccanismo inadeguato per l'attuazione del regolamento 2020/1054, il legislatore dell'Unione avrebbe quindi istituito una normativa di cui sarebbe particolarmente difficile garantire l'osservanza. Così facendo, esso avrebbe violato l'articolo 5 del protocollo sui principi di sussidiarietà e di proporzionalità, da cui risulta che i progetti di atti legislativi devono tenere conto della necessità che gli oneri che ricadono sugli operatori economici siano il meno gravosi possibile e commisurati all'obiettivo da conseguire.

644 Sotto un primo profilo, il legislatore dell'Unione non avrebbe tenuto conto del fatto che attualmente non vi sono sufficienti aree di parcheggio adeguate e sicure nelle quali i conducenti possano fruire di idonee condizioni di riposo al di fuori dalla cabina del veicolo. Ne conseguirebbe che le imprese di trasporto dovranno assumersi rischi ingiustificati e sproporzionati, dovendo indicare ai conducenti di lasciare i loro autocarri in aree nelle quali la sicurezza del carico non è garantita. Inoltre, nella valutazione d'impatto – capitolo sociale, la stessa Commissione avrebbe confermato che l'attuazione del divieto di riposo settimanale regolare o compensativo a bordo del veicolo poteva causare difficoltà per via della carenza di alloggi e di aree di parcheggio sicure. Essa avrebbe anche indicato che, per tali ragioni, le cabine offrivano condizioni di riposo migliori rispetto alle altre strutture disponibili. Sarebbe errato sostenere che l'articolo 1, punto 6, lettera c), del regolamento 2020/1054 è una mera codificazione della sentenza Vaditrans. Infatti, l'obbligo di effettuare i periodi di riposo prescritti in un alloggio adeguato, che tenga conto delle specificità di genere e sia dotato di adeguate attrezzature per il riposo e appropriati servizi igienici, costituirebbe un obbligo nuovo. In ogni caso, anche nell'ambito di una codifica, il legislatore dell'Unione avrebbe dovuto seguire la procedura legislativa ordinaria, durante la quale avrebbe dovuto, in particolare, valutare la proporzionalità della misura proposta e verificare se essa fosse agevolmente attuabile. Ciò avrebbe dovuto valere a maggior ragione in quanto non esisteva, prima dell'adozione del regolamento 2020/1054, alcuna prassi uniforme a causa dell'assenza di infrastrutture di alloggio e di parcheggio sufficienti.

645 Sotto un secondo profilo, dallo studio del 2019 sulle aree di parcheggio risulterebbe che le aree di parcheggio disponibili sono concentrate solo in alcuni Stati membri e vi è una carenza di circa 100 000 aree. Inoltre, né nella sua valutazione d'impatto – capitolo sociale né in tale studio la Commissione avrebbe esaminato se strutture di alloggio e alberghi vicini alle aree di parcheggio sicure potessero ovviare a tale carenza. Oltre a ciò, in detto studio la Commissione avrebbe dimostrato che, per preparare l'attuazione dei nuovi obblighi, occorrerebbero diversi anni e un approccio strategico estensivo allo sviluppo dell'infrastruttura dell'Unione.

646 Sotto un terzo profilo, il legislatore dell'Unione avrebbe omesso di considerare le difficoltà di applicazione del regolamento 2020/1054, delle quali era tuttavia stato informato sia dal CESE che dalla commissione per l'occupazione e gli affari sociali e dalla commissione per i trasporti e il turismo del Parlamento.

647 Sotto un quarto profilo, il divieto di riposo settimanale regolare o compensativo a bordo del veicolo solleverebbe anche altre importanti questioni giuridiche, come quella relativa alle misure precauzionali e alla copertura assicurativa, in quanto, nella maggior parte dei casi, il conducente dovrebbe lasciare il carico incustodito in un'area di parcheggio non protetta. Orbene, secondo la giurisprudenza dei giudici lituani, il fatto di lasciare una merce in un'area di parcheggio non protetta costituirebbe un illecito intenzionale del trasportatore, che avrebbe come conseguenza il rifiuto da parte dell'assicuratore di coprire l'eventuale perdita della merce.

648 Sotto un quinto profilo, il carattere ingiustificato dell'articolo 3 del regolamento 2020/1054 sarebbe dimostrato anche dall'assenza di un documento interpretativo in base al quale le imprese di trasporto possano organizzare il ritorno dei conducenti al loro luogo di residenza o alla sede di attività del datore di lavoro. In mancanza di un documento siffatto, l'obbligo previsto all'articolo 1, punto 6, lettera d), di detto regolamento sarebbe difficile da attuare, il che comporterebbe prassi diverse da uno Stato membro all'altro e da un'impresa di trasporto all'altra.

649 Per quanto riguarda, in secondo luogo, l'obbligo di motivazione, la Repubblica di Lituania afferma che, in sede di esame della proposta di regolamento «orario di lavoro», il legislatore dell'Unione è stato informato, mediante la valutazione d'impatto – capitolo sociale e altre fonti, che il divieto di riposo settimanale regolare o compensativo a bordo del veicolo avrebbe fatto sorgere problemi pratici di attuazione di tale divieto e che l'obbligo previsto all'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054, per la cui attuazione non esisterebbero norme chiare, avrebbe limitato, ingiustificatamente, la libera circolazione dei lavoratori.

650 In tale contesto, il legislatore dell'Unione avrebbe dovuto addurre argomenti solidi per giustificare l'assenza di un periodo transitorio o di un posticipo dell'entrata in vigore della normativa di cui trattasi. Sebbene gli obiettivi indicati nella proposta di regolamento «orario di lavoro», vale a dire il miglioramento delle condizioni di lavoro dei conducenti e della sicurezza stradale nonché la creazione di condizioni di riposo adeguate, siano importanti, essi non giustificherebbero in alcun modo l'entrata in vigore immediata di detta normativa. La data di entrata in vigore di un atto legislativo, che determina il momento in cui tale atto inizia ad essere applicabile e fa sorgere obblighi corrispondenti per gli interessati, non potrebbe essere assimilata ad una scelta puramente tecnica.

651 Per quanto riguarda, in terzo luogo, il principio di leale cooperazione, la Repubblica di Lituania sostiene, sotto un primo profilo, che il legislatore dell'Unione non solo non ha giustificato la necessità di far entrare in vigore senza un periodo transitorio il divieto di riposo settimanale regolare o compensativo a bordo del veicolo nonché l'obbligo previsto all'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054, ma, inoltre, non ha esaminato in che modo si potessero creare le condizioni adatte, prevedendo un siffatto periodo transitorio, per consentire agli Stati membri e alle imprese di trasporto di adeguarsi a tali nuove norme. In particolare, il legislatore dell'Unione non avrebbe esaminato se fosse possibile adottare misure che autorizzassero gli Stati membri ad adeguarsi gradualmente a dette nuove norme e garantissero che le imprese di trasporto non fossero sanzionate a causa della carenza di alloggi adeguati.

652 Sotto un secondo profilo, il legislatore dell'Unione non avrebbe tenuto conto del fatto che non era chiaro quale fosse la corretta attuazione dell'obbligo previsto all'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054 e che, di conseguenza, per garantire l'attuazione coerente di tale obbligo, era necessario adottare misure complementari.

653 Sotto un terzo profilo, sarebbe stato parimenti violato l'obbligo di assistenza reciproca, giacché sarebbe evidente che gli Stati membri non potrebbero oggettivamente garantire infrastrutture di alloggio e di parcheggio sufficienti. Orbene, le istituzioni dell'Unione sarebbero tenute, in linea di principio, a dialogare con gli Stati membri e a motivare il rigetto delle obiezioni formulate dagli stessi.

654 Il Parlamento e il Consiglio ritengono, in sostanza, che tali motivi e argomenti siano inconferenti. Infatti, quand'anche l'articolo 3 del regolamento 2020/1054 fosse annullato, continuerebbe ad applicarsi la medesima data di entrata in vigore in virtù dell'articolo 297, paragrafo 1, terzo comma, TFUE. In ogni caso, detti motivi e argomenti sarebbero infondati.

b) Giudizio della Corte

655 Senza che sia necessario statuire sulla fondatezza dell'obiezione del Parlamento e del Consiglio, vertente sul carattere inconferente, per il motivo rilevato al punto precedente, della domanda di annullamento dell'articolo 3 del regolamento 2020/1054 presentata dalla Repubblica di Lituania,

occorre ricordare, per quanto riguarda l'entrata in vigore dell'articolo 1, punto 6, lettera c), di tale regolamento, che, come già rilevato ai punti da 481 a 494 della presente sentenza, detta disposizione, che prevede il divieto di riposo settimanale regolare o compensativo a bordo del veicolo, ha proceduto, contrariamente a quanto sostiene la Repubblica di Lituania, alla codificazione della giurisprudenza della Corte elaborata nella sentenza Vaditrans relativamente all'interpretazione dell'articolo 8, paragrafo 8, del regolamento n. 561/2006, nella versione precedente all'entrata in vigore del suddetto articolo 1, punto 6, lettera c).

656 In tali circostanze, e dal momento che la Repubblica di Lituania non contesta, peraltro, la validità di quest'ultima disposizione, si deve constatare che i motivi e gli argomenti con i quali tale Stato membro addebita al legislatore dell'Unione di non avere posticipato l'entrata in vigore della stessa sono necessariamente privi di effetti, giacché il divieto di riposo settimanale regolare o compensativo a bordo del veicolo da essa previsto era già obbligatorio prima dell'entrata in vigore della medesima disposizione.

657 Pertanto, occorre respingere in quanto inconferenti tutti i motivi e gli argomenti dedotti dalla Repubblica di Lituania a sostegno delle sue conclusioni dirette all'annullamento dell'articolo 3 del regolamento 2020/1054, nella parte in cui detto articolo fissa, al primo comma, la data di entrata in vigore dell'articolo 1, punto 6, lettera c), di tale regolamento.

658 Occorre, pertanto, esaminare i suddetti motivi e argomenti unicamente nella misura in cui sono dedotti a sostegno delle conclusioni dirette all'annullamento dell'articolo 3 del regolamento 2020/1054 relativamente all'entrata in vigore dell'articolo 1, punto 6, lettera d), del menzionato regolamento.

659 Per quanto riguarda, in primo luogo, il motivo vertente sulla violazione del principio di proporzionalità, la Repubblica di Lituania si limita ad affermare che l'articolo 3 del regolamento 2020/1054 è ingiustificato in ragione dell'assenza di un documento interpretativo che consenta alle imprese di trasporto di attuare l'obbligo loro incombente di organizzare il ritorno dei conducenti alla sede di attività del loro datore di lavoro o al loro luogo di residenza. Orbene, è sufficiente ricordare che, come risulta dai punti da 168 a 199 e da 269 a 274 della presente sentenza, l'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054 rispetta i requisiti di chiarezza e precisione derivanti dal principio della certezza del diritto, lasciando nel contempo alle imprese di trasporto una certa flessibilità per la sua attuazione, che può attenuare le conseguenze negative per le stesse di tale disposizione.

660 In tali circostanze, l'assenza di un siffatto documento interpretativo non può dimostrare, di per sé, che, fissando l'entrata in vigore di detto obbligo, conformemente all'articolo 297, paragrafo 1, terzo comma, TFUE, al ventesimo giorno successivo alla pubblicazione di tale regolamento nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, il legislatore dell'Unione abbia violato il principio di proporzionalità.

661 Per quanto riguarda, in secondo luogo, il motivo vertente sulla violazione dell'obbligo di motivazione, occorre ricordare che l'articolo 296, secondo comma, TFUE dispone che gli atti giuridici delle istituzioni dell'Unione sono motivati. Tuttavia, dalla costante giurisprudenza della Corte risulta che una siffatta motivazione dev'essere adeguata alla natura dell'atto di cui trattasi e al contesto nel quale esso è stato adottato (sentenza del 15 luglio 2021, Commissione/Landesbank Baden-Württemberg e CRU, C-584/20 P e C-621/20 P, EU:C:2021:601, punto 104 e giurisprudenza ivi citata).

662 Orbene, nel caso di specie, dal momento che il legislatore dell'Unione ha previsto, all'articolo 3, primo comma, del regolamento 2020/1054, che l'articolo 1, punto 6, lettera d), di tale regolamento sarebbe entrato in vigore il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione di detto regolamento nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, non era tenuto a motivare la scelta della suddetta data di entrata in vigore, giacché essa corrispondeva a quella standard prevista dal diritto primario, all'articolo 297, paragrafo 1, terzo comma, TFUE, per l'entrata in vigore degli atti legislativi.

663 Per quanto riguarda, in terzo luogo, la violazione dell'obbligo di leale cooperazione, è vero che, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, TUE, l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai trattati.

664 Tuttavia, nei settori in cui il legislatore dell'Unione dispone di un ampio margine di discrezionalità, la Corte verifica unicamente, conformemente alla giurisprudenza richiamata ai punti 218 e 244 della presente sentenza, se detto legislatore possa dimostrare di avere adottato l'atto di cui trattasi avendo esercitato in modo effettivo il suo potere discrezionale ed esporre, a tal fine, in modo chiaro e non equivoco, i dati di base sul fondamento dei quali tale atto è stato adottato e dai quali dipendeva l'esercizio del suo potere discrezionale.

665 L'obbligo di leale cooperazione non può avere una portata più ampia, nel senso che produrrebbe l'effetto di imporre, in ogni caso, al legislatore dell'Unione di produrre, su richiesta di uno Stato membro, documenti e informazioni asseritamente mancanti o di correggere informazioni in suo possesso prima di poter procedere all'adozione di un atto. Una siffatta interpretazione potrebbe infatti impedire alle istituzioni di esercitare il loro potere discrezionale e bloccare l'iter legislativo. Se è certamente vero che il dovere di leale cooperazione comporta l'obbligo di reciproca assistenza, il quale implica, segnatamente, lo scambio di informazioni pertinenti tra le istituzioni e gli Stati membri nell'ambito dell'iter legislativo, tuttavia l'obbligo medesimo non può consentire a uno di tali Stati membri, in caso di disaccordo sulla sufficienza, la pertinenza o l'esattezza dei dati disponibili, di contestare per quest'unico motivo la legittimità del processo decisionale (v., in tal senso, sentenza del 13 marzo 2019, Polonia/Parlamento e Consiglio, C-128/17, EU:C:2019:194, punti 74 e 75).

666 In tali circostante, l'adozione di un atto legislativo nel rispetto delle disposizioni pertinenti del Trattato FUE, nonostante l'opposizione di vari Stati membri, non può costituire una violazione dell'obbligo di leale cooperazione che incombe al Parlamento e al Consiglio (v., in tal senso, sentenza del 13 marzo 2019, Polonia/Parlamento e Consiglio, C-128/17, EU:C:2019:194, punto 76 e giurisprudenza ivi citata).

667 Orbene, nel caso di specie, come ha rilevato l'avvocato generale al paragrafo 523 delle sue conclusioni, è pacifico che, conformemente all'obbligo di assistenza reciproca derivante dall'obbligo di leale cooperazione previsto all'articolo 4, paragrafo 3, TUE, la Repubblica di Lituania ha avuto accesso, durante l'iter legislativo, a tutti i documenti sui quali si è basato il legislatore dell'Unione per adottare il regolamento 2020/1054 e che tale Stato membro ha potuto presentare le proprie osservazioni sui dati contenuti in tali documenti e sulle ipotesi considerate.

668 Tale constatazione non può essere messa in discussione dagli argomenti sollevati dalla Repubblica di Lituania, menzionati nei punti da 651 a 653 della presente sentenza. Infatti, oltre al fatto che questi ultimi coincidono, in sostanza, con l'argomento, respinto ai punti da 659 a 662 della presente sentenza, relativo alla necessità dell'introduzione di un periodo transitorio e

dell'adozione di un documento interpretativo, il rispetto dell'obbligo di assistenza reciproca non implica affatto che il legislatore dell'Unione sia tenuto a concordare con tale Stato membro su queste due questioni.

669 Di conseguenza, occorre respingere in quanto infondati i tre motivi dedotti dalla Repubblica di Lituania a sostegno delle sue conclusioni dirette all'annullamento dell'articolo 3 del regolamento 2020/1054, nella parte in cui tale articolo fissa, al primo comma, la data di entrata in vigore dell'articolo 1, punto 6, lettera d), di detto regolamento.

670 Tenuto conto dell'insieme di tali considerazioni, occorre respingere il ricorso proposto dalla Repubblica di Lituania (causa C-541/20) nella parte in cui è diretto all'annullamento dell'articolo 3 del regolamento 2020/1054 in quanto parzialmente inconferente e parzialmente infondato.

6. Conclusione relativa al regolamento 2020/1054

671 Dall'insieme delle considerazioni che precedono risulta che occorre respingere integralmente, da un lato, i ricorsi proposti dalla Repubblica di Lituania (causa C-541/20) e dall'Ungheria (causa C-551/20) nelle parti in cui vertono sul regolamento 2020/1054, nonché, dall'altro, i ricorsi proposti dalla Repubblica di Bulgaria (causa C-543/20), dalla Romania (causa C-546/20) e dalla Repubblica di Polonia (causa C-553/20).

B. Sul regolamento 2020/1055

672 La Repubblica di Lituania (causa C-542/20), la Repubblica di Bulgaria (causa C-545/20), la Romania (causa C-547/20), la Repubblica di Cipro (causa C-549/20), l'Ungheria (causa C-551/20), la Repubblica di Malta (causa C-552/20) e la Repubblica di Polonia (causa C-554/20) chiedono l'annullamento di varie disposizioni del regolamento 2020/1055 o, in subordine, di tale regolamento nella sua interezza.

673 In primo luogo, i ricorsi proposti dalla Repubblica di Lituania, dalla Repubblica di Bulgaria, dalla Romania, dalla Repubblica di Cipro, dall'Ungheria, dalla Repubblica di Malta e dalla Repubblica di Polonia mirano ad ottenere l'annullamento dell'articolo 1, punto 3, del regolamento 2020/1055, nella parte in cui inserisce il paragrafo 1, lettera b), nell'articolo 5 del regolamento n. 1071/2009, che prevede l'obbligo, per i veicoli utilizzati nel trasporto internazionale, di ritornare ogni otto settimane a una delle sedi di attività nello Stato membro di stabilimento dell'impresa di trasporto interessata (in prosieguo: l'«obbligo relativo al ritorno dei veicoli»).

674 In secondo luogo, il ricorso proposto dalla Repubblica di Polonia mira ad ottenere l'annullamento dell'articolo 1, punto 3, del regolamento 2020/1055, nella parte in cui inserisce il paragrafo 1, lettera g), nell'articolo 5 del regolamento n. 1071/2009, che prevede l'obbligo, per le imprese di trasporto, di disporre ordinariamente, su base continuativa, di un numero di veicoli e di conducenti che hanno normalmente come base una sede di attività nel loro Stato membro di stabilimento che sia, in entrambi i casi, proporzionato al volume delle operazioni di trasporto da esse effettuate.

675 In terzo luogo, i ricorsi proposti dalla Repubblica di Lituania, dalla Repubblica di Bulgaria, dalla Romania, dalla Repubblica di Malta e dalla Repubblica di Polonia mirano ad a ottenere l'annullamento dell'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055, che ha inserito un

paragrafo 2 *bis* nell'articolo 8 del regolamento n. 1072/2009, il quale prevede che ai trasportatori non è consentito effettuare, con lo stesso veicolo oppure, se si tratta di veicoli combinati, con il veicolo a motore dello stesso veicolo, trasporti di cabotaggio nello stesso Stato membro ospitante nell'arco di quattro giorni dal termine di un periodo di cabotaggio nello Stato membro in questione (in prosieguo: il «periodo di attesa»).

676 In quarto luogo, il ricorso proposto dalla Romania mira ad ottenere l'annullamento dell'articolo 2, punto 4, lettera b), del regolamento 2020/1055, che ha sostituito, al paragrafo 3 dell'articolo 8 del regolamento n. 1072/2009, il primo comma con un nuovo comma, il quale assoggetta le imprese che intendono effettuare trasporti di cabotaggio all'obbligo di produrre prove che attestino i precedenti trasporti e ogni trasporto di cabotaggio effettuato.

677 In quinto luogo, il ricorso proposto dalla Romania mira ad ottenere l'annullamento dell'articolo 2, punto 4, lettera c), del regolamento 2020/1055, che ha inserito il paragrafo 4 *bis* nell'articolo 8 del regolamento n. 1072/2009, il quale prevede le modalità di presentazione di tali prove.

678 In sesto e ultimo luogo, il ricorso proposto dalla Repubblica di Polonia mira ad ottenere l'annullamento dell'articolo 2, punto 5, lettera b), del regolamento 2020/1055, che ha aggiunto il paragrafo 7 all'articolo 10 del regolamento n. 1072/2009, il quale dispone che gli Stati membri possono prevedere che l'articolo 8 del regolamento n. 1072/2009 si applichi ai trasportatori, nello Stato membro ospitante, quando effettuano tragitti stradali iniziali o finali, in tale Stato membro ospitante, che fanno parte di operazioni di trasporto combinato tra Stati membri.

1. Panoramica dei motivi di ricorso

679 A sostegno delle conclusioni del suo ricorso (causa C-542/20) dirette all'annullamento dell'articolo 1, punto 3, del regolamento 2020/1055, nella misura in cui inserisce il paragrafo 1, lettera b), nell'articolo 5 del regolamento n. 1071/2009, e dell'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055, la Repubblica di Lituania deduce cinque stessi motivi, vertenti sulla violazione, per il primo, dell'articolo 3, paragrafo 3, TUE, degli articoli 11 e 191 TFUE nonché della politica dell'Unione in materia di ambiente e di lotta contro i cambiamenti climatici, per il secondo, dell'articolo 26 TFUE (prima parte) e del principio generale di non discriminazione (seconda parte), per il terzo, dell'articolo 91, paragrafo 2, e dell'articolo 94 TFUE, per il quarto, del principio di «buona legislazione» e, per il quinto, del principio di proporzionalità.

680 A sostegno delle conclusioni del suo ricorso (causa C-545/20) dirette all'annullamento dell'articolo 1, punto 3, del regolamento 2020/1055, nella misura in cui inserisce il paragrafo 1, lettera b), nell'articolo 5 del regolamento n. 1071/2009, e dell'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055, la Repubblica di Bulgaria deduce sette motivi, cinque dei quali sono comuni alle due disposizioni impugnate, mentre il terzo e il sesto motivo sono sollevati solo a sostegno delle conclusioni dirette all'annullamento della prima di tali disposizioni. Il primo motivo verte sulla violazione dell'articolo 90 TFUE, in combinato disposto con l'articolo 3, paragrafo 3, TUE e l'articolo 11 TFUE, nonché dell'articolo 37 della Carta (prima parte) e dell'articolo 3, paragrafo 5, TUE, dell'articolo 208, paragrafo 2, e dell'articolo 216, paragrafo 2, TFUE nonché dell'accordo di Parigi (seconda parte). Il secondo motivo, parimenti suddiviso in due parti, verte sulla violazione del principio di proporzionalità, sancito all'articolo 5, paragrafo 4, TUE e all'articolo 1 del protocollo sui principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Il terzo motivo verte sulla violazione dei principi della parità di trattamento e di non discriminazione, sanciti all'articolo 18 TFUE nonché agli articoli 20 e 21 della Carta, del principio di uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati, sancito all'articolo 4, paragrafo 2, TUE, e, «nella misura in cui la

Corte lo ritenga necessario», dell'articolo 95, paragrafo 1, TFUE. Il quarto motivo verte sulla violazione dell'articolo 91, paragrafo 1, TFUE. Il quinto motivo verte sulla violazione dell'articolo 90 TFUE, in combinato disposto con l'articolo 3, paragrafo 3, TUE, dell'articolo 91, paragrafo 2, e dell'articolo 94 TFUE. Il sesto motivo verte sulla violazione della libertà di esercitare un'attività professionale, della libertà di stabilimento, prevista all'articolo 49 TFUE, nonché degli articoli 15 e 16 della Carta. Il settimo motivo verte sulla violazione, in via principale, dell'articolo 58, paragrafo 1, TFUE, in combinato disposto con l'articolo 91 TFUE, o, in subordine, dell'articolo 56 TFUE (prima parte), nonché degli articoli 34 e 35 TFUE (seconda parte).

681 A sostegno delle conclusioni del suo ricorso (causa C-547/20) dirette all'annullamento dell'articolo 1, punto 3, del regolamento 2020/1055, nella misura in cui inserisce il paragrafo 1, lettera b), nell'articolo 5 del regolamento n. 1071/2009, e dell'articolo 2, punto 4, lettere da a) a c), del regolamento 2020/1055, la Romania deduce tre motivi, di cui due sono comuni alle disposizioni impugnate, mentre il secondo motivo è sollevato solo a sostegno delle conclusioni dirette all'annullamento della prima di tali disposizioni. Il primo motivo, che è suddiviso in due parti, verte sulla violazione del principio di proporzionalità, previsto all'articolo 5, paragrafo 4, TUE. Il secondo motivo verte sulla violazione della libertà di stabilimento, prevista all'articolo 49 TFUE. Il terzo motivo verte sulla violazione del principio di non discriminazione in base alla nazionalità, previsto all'articolo 18 TFUE.

682 A sostegno delle conclusioni del suo ricorso (causa C-549/20) dirette all'annullamento dell'articolo 1, punto 3, del regolamento 2020/1055, nella misura in cui inserisce il paragrafo 1, lettera b), nell'articolo 5 del regolamento n. 1071/2009, la Repubblica di Cipro deduce sette motivi. Il primo motivo verte sulla violazione dell'articolo 90 TFUE, in combinato disposto con l'articolo 3, paragrafo 3, TUE e l'articolo 11 TFUE, nonché dell'articolo 37 della Carta (prima parte) e dell'articolo 3, paragrafo 5, TUE, dell'articolo 208, paragrafo 2, e dell'articolo 216, paragrafo 2, TFUE nonché dell'accordo di Parigi (seconda parte). Il secondo motivo verte sulla violazione del principio di proporzionalità, sancito all'articolo 5, paragrafo 4, TUE e all'articolo 1 del protocollo sui principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Il terzo motivo verte sulla violazione dei principi della parità di trattamento e di non discriminazione, sanciti all'articolo 18 TFUE nonché agli articoli 20 e 21 della Carta, del principio di uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati, sancito all'articolo 4, paragrafo 2, TUE, e, «nella misura in cui la Corte lo ritenga necessario», dell'articolo 95, paragrafo 1, TFUE. Il quarto motivo verte sulla violazione dell'articolo 91, paragrafo 1, TFUE. Il quinto motivo verte sulla violazione dell'articolo 90 TFUE, in combinato disposto con l'articolo 3, paragrafo 3, TUE, dell'articolo 91, paragrafo 2, e dell'articolo 94 TFUE. Il sesto motivo verte sulla violazione della libertà di esercitare un'attività professionale, della libertà di stabilimento, prevista all'articolo 49 TFUE, nonché degli articoli 15 e 16 della Carta. Il settimo motivo verte sulla violazione, in via principale, dell'articolo 58, paragrafo 1, TFUE, in combinato disposto con l'articolo 91 TFUE, o, in subordine, dell'articolo 56 TFUE (prima parte), nonché degli articoli 34 e 35 TFUE (seconda parte).

683 A sostegno delle conclusioni del suo ricorso (causa C-551/20) dirette all'annullamento dell'articolo 1, punto 3, del regolamento 2020/1055, nella misura in cui inserisce il paragrafo 1, lettera b), nell'articolo 5 del regolamento n. 1071/2009, l'Ungheria deduce due motivi, vertenti, il primo, su un errore manifesto di valutazione e sulla violazione del principio di proporzionalità (prima parte) nonché sulla violazione del principio di precauzione (seconda parte) e, il secondo, sulla violazione del principio di non discriminazione.

684 A sostegno delle conclusioni del suo ricorso (causa C-552/20) dirette all'annullamento dell'articolo 1, punto 3, del regolamento 2020/1055, nella misura in cui inserisce il paragrafo 1, lettera b), nell'articolo 5 del regolamento n. 1071/2009, la Repubblica di Malta deduce due motivi, vertenti sulla violazione, per il primo, delle forme sostanziali e dell'articolo 91, paragrafo 2, TFUE, in combinato disposto con l'articolo 11 TFUE e l'articolo 37 della Carta, nonché, per il secondo, dell'articolo 5, paragrafo 4, TUE e del principio di proporzionalità. A sostegno delle conclusioni di tale ricorso dirette all'annullamento dell'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055, detto Stato membro solleva tre motivi, vertenti sulla violazione, per il primo, dell'articolo 91, paragrafo 2, TFUE, per il secondo, dell'articolo 5, paragrafo 4, TUE e del principio di proporzionalità e, per il terzo, degli articoli 20 e 21 della Carta nonché del principio di non discriminazione.

685 A sostegno delle conclusioni del suo ricorso (causa C-554/20) dirette all'annullamento dell'articolo 1, punto 3, del regolamento 2020/1055, nella misura in cui inserisce il paragrafo 1, lettera b), nell'articolo 5 del regolamento n. 1071/2009, dell'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055 e dell'articolo 2, punto 5, lettera b), del regolamento 2020/1055, la Repubblica di Polonia deduce tre identici motivi, rispettivamente, per ciascuna delle disposizioni impugnate, e un motivo comune contro tutte le menzionate disposizioni. Il primo motivo verte sulla violazione del principio di proporzionalità, sancito all'articolo 5, paragrafo 4, TUE. Il secondo motivo verte sulla violazione dell'articolo 91, paragrafo 2, TFUE. Il terzo motivo verte sulla violazione dell'articolo 94 TFUE. Il motivo comune contro tutte le disposizioni impugnate del regolamento 2020/1055 verte sulla violazione dell'articolo 11 TFUE e dell'articolo 37 della Carta. A sostegno delle sue conclusioni dirette all'annullamento dell'articolo 1, punto 3, del regolamento 2020/1055, nella misura in cui inserisce il paragrafo 1, lettera g), nell'articolo 5 del regolamento n. 1071/2009, tale Stato membro solleva due motivi vertenti, rispettivamente, sulla violazione del principio di proporzionalità, sancito all'articolo 5, paragrafo 4, TUE, e sulla violazione del principio della certezza del diritto, nonché il motivo comune contro tutte le disposizioni impugnate del regolamento 2020/1055.

686 Occorre esaminare in successione le conclusioni dei ricorsi dirette all'annullamento, in primo luogo, dell'articolo 1, punto 3, del regolamento 2020/1055, nella parte in cui inserisce il paragrafo 1, lettera b), nell'articolo 5 del regolamento n. 1071/2009; in secondo luogo, dell'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055; in terzo luogo, dell'articolo 1, punto 3, del regolamento 2020/1055, nella parte in cui inserisce il paragrafo 1, lettera g), nell'articolo 5 del regolamento n. 1071/2009, e, in quarto luogo, dell'articolo 2, punto 5, lettera b), del regolamento 2020/1055.

2. Sull'articolo 1, punto 3, del regolamento 2020/1055, nella parte in cui inserisce il paragrafo 1, lettera b), nell'articolo 5 del regolamento n. 1071/2009

687 A sostegno dei loro rispettivi ricorsi volti all'annullamento dell'articolo 1, punto 3, del regolamento 2020/1055, nella misura in cui inserisce il paragrafo 1, lettera b), nell'articolo 5 del regolamento n. 1071/2009, la Repubblica di Lituania (causa C-542/20) la Repubblica di Bulgaria (causa C-545/20), la Romania (causa C-547/20), la Repubblica di Cipro (causa C-550/20), l'Ungheria (causa C-551/20), la Repubblica di Malta (causa C-552/20) e la Repubblica di Polonia (C-554/20) deducono, a seconda dei casi, la violazione, in sostanza:

– del principio di proporzionalità (motivi quarto e quinto della Repubblica di Lituania, secondo motivo considerato nella sua prima parte della Repubblica di Bulgaria, primo motivo considerato nella sua prima parte della Romania, secondo motivo della Repubblica di Cipro,

primo motivo considerato nella sua prima parte dell'Ungheria, secondo motivo della Repubblica di Malta e primo motivo della Repubblica di Polonia);

– del principio di precauzione (primo motivo considerato nella sua seconda parte dell'Ungheria);

– dei principi della parità di trattamento e di non discriminazione [secondo motivo considerato nella sua seconda parte della Repubblica di Lituania, terzo motivo della Repubblica di Bulgaria, terzo motivo della Romania, nella parte diretta contro l'articolo 1, punto 3, del regolamento 2020/1055, nella misura in cui inserisce il paragrafo 1, lettera b), nell'articolo 5 del regolamento n. 1071/2009, terzo motivo della Repubblica di Cipro e secondo motivo dell'Ungheria];

– delle norme del diritto dell'Unione in materia di politica comune dei trasporti, previste, da un lato, all'articolo 91, paragrafo 1, TFUE [quarto motivo della Repubblica di Bulgaria, nella parte diretta contro l'articolo 1, punto 3, del regolamento 2020/1055, nella misura in cui inserisce il paragrafo 1, lettera b), nell'articolo 5 del regolamento n. 1071/2009, e quarto motivo della Repubblica di Cipro] e, dall'altro, all'articolo 90 TFUE, in combinato disposto con l'articolo 3, paragrafo 3, TUE, all'articolo 91, paragrafo 2, e all'articolo 94 TFUE [terzo motivo della Repubblica di Lituania relativamente all'articolo 91, paragrafo 2, e all'articolo 94 TFUE, quinto motivo della Repubblica di Bulgaria, nella parte diretta contro l'articolo 1, punto 3, del regolamento 2020/1055, nella misura in cui inserisce il paragrafo 1, lettera b), nell'articolo 5 del regolamento n. 1071/2009, quinto motivo della Repubblica di Cipro, primo motivo della Repubblica di Malta, nella parte in cui riguarda l'articolo 91, paragrafo 2, TFUE, in combinato disposto con l'articolo 11 TFUE e con l'articolo 37 della Carta, nonché motivi secondo e terzo della Repubblica di Polonia relativamente all'articolo 91, paragrafo 2, e all'articolo 94 TFUE];

– del funzionamento del mercato interno, previsto all'articolo 26 TFUE (secondo motivo considerato nella sua prima parte della Repubblica di Lituania);

– della libertà di stabilimento, prevista all'articolo 49 TFUE (sesto motivo della Repubblica di Bulgaria, nella parte in cui riguarda tale disposizione, secondo motivo della Romania e sesto motivo della Repubblica di Cipro, nella parte in cui riguarda tale disposizione);

– della libertà di esercitare un'attività professionale nonché degli articoli 15 e 16 della Carta (sesto motivo della Repubblica di Bulgaria e sesto motivo della Repubblica di Cipro, nelle parti in cui riguardano tali disposizioni);

– della libera prestazione dei servizi, prevista all'articolo 58, paragrafo 1, TFUE, in combinato disposto con l'articolo 91 TFUE o, in subordine, all'articolo 56 TFUE [settimo motivo considerato nella sua prima parte della Repubblica di Bulgaria, nella misura in cui è diretto contro l'articolo 1, punto 3, del regolamento 2020/1055, nei limiti in cui inserisce il paragrafo 1, lettera b), nell'articolo 5 del regolamento n. 1071/2009, e settimo motivo considerato nella sua prima parte della Repubblica di Cipro];

– della libera circolazione delle merci, prevista agli articoli 34 e 35 TFUE [settimo motivo considerato nella sua seconda parte della Repubblica di Bulgaria, nella misura in cui è diretto contro l'articolo 1, punto 3, del regolamento 2020/1055, nei limiti in cui inserisce il paragrafo 1, lettera b), nell'articolo 5 del regolamento n. 1071/2009, e settimo motivo considerato nella sua seconda parte della Repubblica di Cipro], nonché

– delle norme del diritto dell'Unione e degli impegni dell'Unione in materia di tutela dell'ambiente [primo motivo della Repubblica di Lituania, primo motivo considerato nelle sue due parti della Repubblica di Bulgaria, nella misura in cui è diretto contro l'articolo 1, punto 3, del regolamento 2020/1055, nei limiti in cui inserisce il paragrafo 1, lettera b), nell'articolo 5 del regolamento n. 1071/2009, primo motivo considerato nelle sue due parti della Repubblica di Cipro, primo motivo della Repubblica di Malta, nella parte in cui riguarda tali norme, e motivo della Repubblica di Polonia comune contro tutte le disposizioni impugnate del regolamento 2020/1055, nella parte diretta contro l'articolo 1, punto 3, dello stesso, nella misura in cui inserisce il paragrafo 1, lettera b), nell'articolo 5 del regolamento n. 1071/2009].

a) Sulla violazione del principio di proporzionalità

688 La Repubblica di Lituania, con i suoi motivi quarto e quinto, la Repubblica di Bulgaria, con il suo secondo motivo considerato nella sua prima parte, la Romania, con il suo primo motivo considerato nella sua prima parte, la Repubblica di Cipro, con il suo secondo motivo, l'Ungheria, con il suo primo motivo considerato nella sua prima parte, la Repubblica di Malta, con il suo secondo motivo, nonché la Repubblica di Polonia, con il suo primo motivo, affermano che l'articolo 1, punto 3, del regolamento 2020/1055, nella misura in cui inserisce il paragrafo 1, lettera b), nell'articolo 5 del regolamento n. 1071/2009, non rispetta i requisiti derivanti dal principio di proporzionalità.

689 Da un lato, tali Stati membri contestano il fatto che il legislatore dell'Unione abbia proceduto all'esame della proporzionalità di tale disposizione, segnatamente a motivo dell'assenza di una valutazione d'impatto vertente sull'obbligo relativo al ritorno dei veicoli previsto da detta disposizione. In particolare, sebbene il quarto motivo della Repubblica di Lituania verta formalmente sulla violazione del principio di «buona legislazione» e delle «forme sostanziali», dagli argomenti addotti a sostegno di detto motivo risulta che tale Stato membro mira, in realtà, a dimostrare una violazione del principio di proporzionalità sulla base del rilievo che gli effetti di tale obbligo non sono stati debitamente valutati. Analogamente, sebbene, con il suo primo motivo considerato nella sua prima parte, l'Ungheria deduca formalmente un errore manifesto di valutazione e una violazione del principio di proporzionalità, i suoi argomenti in tale contesto mirano unicamente a dimostrare una violazione di quest'ultimo principio.

690 Dall'altro lato, gli Stati membri ricorrenti contestano la proporzionalità in quanto tale del suddetto obbligo.

1) Sul compimento da parte del legislatore dell'Unione di un esame della proporzionalità dell'articolo 1, punto 3, del regolamento 2020/1055, nella parte in cui inserisce il paragrafo 1, lettera b), nell'articolo 5 del regolamento n. 1071/2009

i) Argomenti delle parti

691 La Repubblica di Lituania, con il suo quarto motivo; la Repubblica di Bulgaria, con il suo secondo motivo considerato nella sua prima parte; la Romania, con il suo primo motivo considerato nella sua prima parte; la Repubblica di Cipro, con il suo secondo motivo; l'Ungheria, con il suo primo motivo considerato nella sua prima parte; la Repubblica di Malta, con il suo secondo motivo, nonché la Repubblica di Polonia, con il suo primo motivo, contestano il fatto che il legislatore

dell'Unione abbia proceduto all'esame della proporzionalità dell'articolo 1, punto 3, del regolamento 2020/1055, nella parte in cui inserisce il paragrafo 1, lettera b), nell'articolo 5 del regolamento n. 1071/2009.

692 In primo luogo, i suddetti Stati membri fanno valere l'assenza di una valutazione d'impatto vertente sull'obbligo relativo al ritorno dei veicoli previsto da tale disposizione.

693 La Repubblica di Lituania sottolinea che, in forza dell'articolo 11, paragrafo 3, TUE, la Commissione è tenuta, al fine di assicurare la coerenza e la trasparenza delle azioni dell'Unione, a procedere ad ampie consultazioni delle parti interessate.

694 Tale Stato membro nonché l'Ungheria e la Repubblica di Malta sostengono che l'articolo 2 del protocollo sui principi di sussidiarietà e di proporzionalità impone parimenti alla Commissione un analogo obbligo di procedere ad ampie consultazioni. Lo stesso varrebbe per l'articolo 5 di tale protocollo, il quale dispone che i progetti di atti legislativi sono motivati con riguardo ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità ed esige che ogni progetto di atto legislativo contenga elementi circostanziati che consentano di valutare il rispetto di detti principi, dal che deriverebbe che tali progetti devono tenere conto della necessità che gli oneri che ricadono sugli operatori economici siano il meno gravosi possibile e commisurati all'obiettivo da conseguire.

695 Inoltre, la Repubblica di Lituania, la Romania, l'Ungheria, la Repubblica di Malta e la Repubblica di Polonia affermano che l'accordo interistituzionale, segnatamente ai punti da 12 a 15, prevede che la Commissione proceda a una valutazione d'impatto delle sue iniziative legislative che possono avere un impatto economico, ambientale o sociale significativo. Siffatte valutazioni dovrebbero basarsi su informazioni accurate, oggettive e complete ed essere proporzionate quanto alla loro portata e alle tematiche su cui si concentrano.

696 Pertanto, in sede di esame delle proposte legislative della Commissione, il Parlamento e il Consiglio dovrebbero tenere pienamente conto delle valutazioni d'impatto della Commissione, le quali costituirebbero una fase dell'iter legislativo che deve, di norma, avere luogo quando un'iniziativa legislativa sia suscettibile di avere un impatto economico, ambientale o sociale significativo. Qualora, durante il procedimento legislativo, vengano apportate modifiche sostanziali alla proposta della Commissione, il Parlamento e il Consiglio dovrebbero effettuare valutazioni d'impatto di tali modifiche, se lo ritengono opportuno e necessario.

697 La Repubblica di Lituania precisa che l'adeguatezza e la necessità delle valutazioni d'impatto non possono essere interpretate nel senso che rientrano in un apprezzamento del tutto soggettivo, che dipende esclusivamente dalla volontà del legislatore dell'Unione. Al contrario, tale apprezzamento dovrebbe basarsi su dati oggettivi esistenti, giacché sarebbe questo l'unico modo per garantire che il legislatore dell'Unione non abusi del suo potere discrezionale.

698 Orbene, tutti gli Stati membri ricorrenti sostengono che, da un lato, l'obbligo relativo al ritorno dei veicoli non figurava nella proposta di regolamento «stabilimento» e, pertanto, non sarebbe stato oggetto della valutazione d'impatto – capitolo stabilimento. Dall'altro, l'introduzione di tale obbligo costituirebbe una modifica sostanziale della proposta iniziale in ragione della significativa incidenza economica e ambientale di detto obbligo. Le parti interessate e alcuni Stati membri avrebbero informato il legislatore dell'Unione di tale incidenza e gli avrebbero chiesto, ripetutamente, di effettuare una valutazione d'impatto al riguardo.

699 Come sottolineato, in particolare, dalla Repubblica di Bulgaria e dalla Romania, l'obbligo relativo al ritorno dei veicoli non ha la stessa natura delle altre condizioni previste dalla Commissione al fine di assicurare l'effettività e la stabilità della sede, che sono state oggetto della valutazione d'impatto – capitolo stabilimento, quali lo svolgimento di un'attività operativa o di trasporto significativa nello Stato membro di stabilimento o il fatto di avere almeno un contratto commerciale in tale Stato membro. Infatti, simili obblighi, menzionati nel contesto della misura 18 che figura in tale valutazione d'impatto – capitolo stabilimento (parte 1/2, pagg. 30 e 31), non avrebbero richiesto il ritorno dei veicoli alla sede di attività dell'impresa di trasporto interessata. Di conseguenza, i risultati contenuti in detta valutazione d'impatto non sarebbero pertinenti per valutare gli effetti dell'obbligo relativo al ritorno dei veicoli.

700 In secondo luogo, gli Stati membri ricorrenti addebitano al legislatore dell'Unione di non avere avuto a disposizione elementi sufficienti che gli consentissero di valutare la proporzionalità di tale obbligo.

701 Tali Stati membri riconoscono che il legislatore dell'Unione dispone di un ampio margine di discrezionalità nel settore dei trasporti, che si applica non solo alla natura e alla portata delle disposizioni da adottare, ma altresì, in una certa misura, all'accertamento dei dati di base. I menzionati Stati membri ritengono, tuttavia, che detto legislatore debba essere in grado di dimostrare che, per adottare tali disposizioni, ha effettivamente esercitato il suo potere discrezionale, in quanto ha preso in considerazione tutti gli elementi e le circostanze rilevanti della situazione che dette disposizioni sono intese a disciplinare. Tale legislatore dovrebbe quindi poter produrre ed esporre in modo chiaro e non equivoco i dati di base sul cui fondamento sono state adottate le misure contestate e dai quali dipendeva l'esercizio del suo potere discrezionale.

702 A tal riguardo, la Romania sottolinea che i dati scientifici sui quali si basano le misure adottate dal legislatore dell'Unione costituiscono non solo il fondamento del suo margine di discrezionalità, ma altresì i limiti di tale margine.

703 Orbene, il Parlamento e il Consiglio non avrebbero fornito la prova che detto legislatore disponesse di elementi sufficienti per poter valutare la proporzionalità dell'articolo 1, punto 3, del regolamento 2020/1055, nella parte in cui inserisce il paragrafo 1, lettera b), nell'articolo 5 del regolamento n. 1071/2009.

704 Tale constatazione sarebbe confermata dalla decisione della Commissione di procedere a una valutazione d'impatto dell'obbligo relativo al ritorno dei veicoli a seguito dell'adozione del regolamento 2020/1055, che ha condotto allo studio, intitolato «*Assessment of the impact of a provision in the context of the revision of Regulation (EC) n° 1071/2009 and Regulation (EC) n° 1072/2009, Final report*» [«Valutazione d'impatto di una disposizione nel contesto della revisione del regolamento (CE) n. 1071/2009 e del regolamento (CE) n. 1072/2009, relazione finale»], pubblicato nel febbraio 2021.

705 Inoltre, la Repubblica di Polonia afferma che, in assenza di una valutazione d'impatto, i criteri di valutazione adottati dal legislatore dell'Unione per stabilire la frequenza del ritorno dei veicoli alla sede di attività situata nello Stato membro di stabilimento dell'impresa di trasporto interessata sono arbitrari. Di conseguenza, sarebbe difficile comprendere le ragioni per le quali una frequenza di ritorno di otto settimane consentirebbe di ritenere che il requisito di una sede stabile ed effettiva in tale Stato membro sia stato rispettato.

706 A tal riguardo, la Repubblica di Polonia rileva che, secondo il considerando 8 del regolamento 2020/1055, la sincronizzazione dell'obbligo relativo al ritorno dei veicoli con l'obbligo previsto all'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054 rafforza il diritto di ritorno dei conducenti e riduce il rischio che il veicolo debba ritornare solo per soddisfare questo nuovo requisito in materia di stabilimento. Tuttavia, le misure del regolamento 2020/1055 dovrebbero essere giustificate dagli obiettivi perseguiti dallo stesso. Pertanto, il fatto che l'obbligo relativo al ritorno dei veicoli sia stato sincronizzato con un altro obbligo previsto dal regolamento 2020/1054 non fornirebbe una giustificazione sufficiente.

707 Il Parlamento e il Consiglio ritengono che tali argomenti siano infondati.

708 Tali istituzioni affermano che il fatto che non sia stata realizzata alcuna valutazione d'impatto per un determinato atto, o, *a fortiori*, per una specifica disposizione, non consentirebbe di concludere che la sua adozione sia contraria al principio di proporzionalità. Infatti, il legislatore dell'Unione non sarebbe soggetto ad un obbligo procedurale autonomo di effettuare valutazioni d'impatto. Siffatte valutazioni potrebbero svolgere un ruolo importante nell'applicazione del principio di proporzionalità, ma non costituirebbero l'unica fonte di dati che chiarisca l'azione di detto legislatore. Quest'ultimo potrebbe anche tenere conto di qualsiasi altra fonte di informazione, comprese le fonti pubbliche.

709 Così, in caso di modifiche apportate alla proposta della Commissione, spetterebbe al legislatore dell'Unione stabilire se occorra procedere a una valutazione d'impatto complementare rispetto a quella che accompagna tale proposta, qualora ritenga opportuno e necessario realizzare una siffatta analisi complementare. A tal riguardo, l'ampio margine di discrezionalità di detto legislatore non si applicherebbe esclusivamente alla natura e alla portata delle disposizioni da adottare, ma altresì, in una certa misura, all'accertamento dei dati di base, purché la scelta politica si fondi su criteri oggettivi e gli scopi perseguiti dalla misura adottata siano idonei a giustificare le conseguenze economiche negative per gli operatori economici. Pertanto, non sarebbe necessario che il suddetto legislatore tenga conto solo dei dati di base che riguardano specificamente le disposizioni adottate, né che tragga le medesime conclusioni degli autori delle relazioni o degli studi di cui si è avvalso.

710 Il fatto di non procedere a una valutazione d'impatto non potrebbe essere qualificato come violazione del principio di proporzionalità quando il legislatore dell'Unione si trova in una situazione particolare che richiede di farne a meno e dispone di elementi sufficienti per poter valutare la proporzionalità del provvedimento adottato.

711 Orbene, nel caso di specie, secondo il Parlamento e il Consiglio, il legislatore dell'Unione disponeva di elementi sufficienti per prendere in considerazione le ripercussioni dell'obbligo relativo al ritorno dei veicoli.

712 In primo luogo, la valutazione d'impatto – capitolo stabilimento avrebbe proceduto ad un'analisi esaustiva del mercato interessato e delle difficoltà specifiche dello stesso. Inoltre, tale valutazione d'impatto conterrebbe, nell'ambito della misura 18 (parte 1/2, pagg. 30 e 31), un'analisi dell'impatto sociale ed economico, compresi gli effetti sulle PMI, di diverse ipotesi pertinenti ai fini della valutazione del modello scelto dal legislatore dell'Unione, ossia quella secondo cui «l'impresa deve esercitare attività operative o di trasporto significative nello Stato membro di stabilimento» o quella secondo cui «l'impresa deve essere vincolata da un contratto commerciale nello Stato di stabilimento».

713 La Commissione avrebbe quindi esaminato le conseguenze di queste due misure che, pur essendo formulate diversamente dall'obbligo relativo al ritorno dei veicoli, perseguirebbero il suo stesso obiettivo. Pertanto, il legislatore dell'Unione avrebbe potuto presumere che l'impatto della misura da esso adottata fosse dello stesso ordine di quello delle misure esaminate dalla Commissione.

714 Inoltre, tale legislatore avrebbe anche potuto legittimamente basarsi sulle valutazioni d'impatto della Commissione relative agli altri aspetti del primo pacchetto di misure sulla mobilità, il che lo avrebbe indotto a scegliere di sincronizzare l'obbligo relativo al ritorno dei veicoli con l'obbligo previsto all'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054 al fine di limitare l'impatto del primo di tali obblighi sulle imprese di trasporto e sull'ambiente.

715 In secondo luogo, durante i negoziati, il legislatore dell'Unione avrebbe avuto accesso ad altri studi e ad altre stime, alcuni dei quali di pubblico dominio, come lo studio TRT Trasporti e Territorio del 2017 «Étude réalisée pour la commission des transports et du tourisme (TRAN) – Les transporteurs routiers de marchandises dans l'Union européenne: conditions sociales et de travail (mise à jour de l'étude réalisée en 2013), Parlement européen, département thématique des politiques structurelles et de cohésion, Bruxelles» [«Studio realizzato per la commissione per i trasporti e il turismo (TRAN) – I trasportatori stradali di merci nell'UE: condizioni sociali e di lavoro (aggiornamento dello studio realizzato nel 2013), Parlamento europeo, Dipartimento tematico Politica strutturale e di coesione, Bruxelles»], o i documenti relativi alle due audizioni pubbliche organizzate, l'una, dalle commissioni occupazione e affari sociali (EMPL) e TRAN, il 16 ottobre 2017, e, l'altra, dalla commissione TRAN, il 22 novembre 2017, per esaminare questioni relative al mercato dei trasporti su strada e gli aspetti sociali del pacchetto di misure sulla mobilità.

716 Inoltre, il legislatore dell'Unione avrebbe preso in considerazione anche le stime dell'IRU sulle conseguenze di un obbligo che imponesse il ritorno dei veicoli ogni tre o quattro settimane, quali risultano da una lettera aperta del 26 ottobre 2018, lo studio, effettuato per conto della Transport i Logistyka Polska (Trasporto e logistica Polonia), intitolato «*Mobility package I – Impact on the European road transport system*» («Pacchetto mobilità I: effetti sul sistema europeo di trasporto su strada»), che sarebbe stata molto critica nei confronti di un emendamento respinto nell'ambito dell'iter legislativo che proponeva il ritorno dei veicoli ogni quattro settimane, o ancora una comunicazione della Federazione europea dei lavoratori dei trasporti in cui sarebbero state esaminate le conseguenze di una misura contenuta in una relazione del Parlamento consistente nell'obbligo per tutti i veicoli di effettuare almeno un carico o uno scarico di merci ogni tre settimane nello Stato membro di stabilimento.

717 Oltre a ciò, gli Stati membri ricorrenti ammetterebbero di avere fornito essi stessi al legislatore dell'Unione, durante il procedimento legislativo, informazioni concernenti l'obbligo relativo al ritorno dei veicoli, le quali avrebbero consentito a detto legislatore di valutare gli effetti di tale obbligo. A tal riguardo, nelle cause C-542/20, C-545/20, C-549/20 e C-554/20, il Parlamento e il Consiglio rinviano, in particolare, ad alcuni degli studi presentati dagli Stati membri ricorrenti a sostegno dei loro ricorsi.

ii) Giudizio della Corte

718 Con i loro argomenti, la Repubblica di Lituania, la Repubblica di Bulgaria, la Romania, la Repubblica di Cipro, l'Ungheria, la Repubblica di Malta e la Repubblica di Polonia sostengono che l'articolo 1, punto 3, del regolamento 2020/1055, nella parte in cui inserisce il paragrafo 1, lettera

b), nell'articolo 5 del regolamento n. 1071/2009, viola il principio di proporzionalità, per il motivo che il legislatore dell'Unione non disponeva né di una valutazione d'impatto vertente su tale disposizione, né di elementi sufficienti per valutarne la proporzionalità.

719 È pacifico che detta disposizione, la quale prevede l'obbligo, per i veicoli utilizzati nel trasporto internazionale, di ritornare ogni otto settimane a una delle sedi di attività nello Stato membro di stabilimento dell'impresa interessata, non è stata oggetto della valutazione d'impatto – capitolo stabilimento.

720 Occorre tuttavia sottolineare che, come ricordato ai punti da 218 a 226 della presente sentenza, non solo il legislatore dell'Unione non è tenuto a disporre di una valutazione d'impatto in ogni circostanza, ma, inoltre, una siffatta valutazione d'impatto non è per esso vincolante e tale legislatore rimane quindi libero di adottare misure diverse da quelle che ne sono state oggetto.

721 Ciò non toglie che, come esposto al punto 243 della presente sentenza, il medesimo legislatore è tenuto a fondare la sua scelta su criteri obiettivi e a esaminare se gli scopi perseguiti dal provvedimento considerato siano idonei a giustificare conseguenze economiche negative, anche considerevoli, per taluni operatori.

722 Pertanto, conformemente alla giurisprudenza richiamata ai punti 218 e 244 della presente sentenza, spetta al legislatore dell'Unione, quando l'atto di cui trattasi sia oggetto di un ricorso giurisdizionale, dimostrare dinanzi alla Corte che, ai fini della sua adozione, esso ha esercitato in modo effettivo il proprio potere discrezionale, in quanto ha preso in considerazione tutti gli elementi e le circostanze rilevanti della situazione che tale atto è inteso a disciplinare. Ne consegue che detto legislatore deve, per lo meno, poter produrre ed esporre in modo chiaro e non equivoco i dati di base che hanno dovuto essere presi in considerazione per fondare le misure controverse di tale atto e dai quali dipendeva l'esercizio del suo potere discrezionale.

723 Di conseguenza, occorre valutare se le informazioni menzionate dal Parlamento e dal Consiglio dimostrino che il legislatore dell'Unione disponeva di elementi sufficienti per poter valutare la proporzionalità dell'obbligo relativo al ritorno dei veicoli, previsto all'articolo 1, punto 3, del regolamento 2020/1055, nella parte in cui inserisce il paragrafo 1, lettera b), nell'articolo 5 del regolamento n. 1071/2009, alla data in cui è stata adottata tale disposizione.

724 A tal riguardo, si deve esaminare, in primo luogo, se possa essere dimostrato che detto legislatore ha esercitato in modo effettivo il proprio potere discrezionale avvalendosi, come affermato dal Parlamento e dal Consiglio, della valutazione d'impatto – capitolo stabilimento o delle altre valutazioni d'impatto relative agli altri aspetti del primo pacchetto di misure sulla mobilità.

725 Sotto in primo profilo, contrariamente a quanto sostenuto da tali istituzioni, non può essere dimostrato che ciò sia avvenuto per il motivo che la valutazione d'impatto – capitolo stabilimento descrive il mercato interessato e le difficoltà specifiche dello stesso. Infatti, l'individuazione delle caratteristiche e delle difficoltà di tale mercato non equivale all'apprezzamento delle conseguenze derivanti dai mezzi considerati per porvi rimedio. Pertanto, è vero che il legislatore dell'Unione ha potuto basarsi sulla menzionata valutazione per quanto riguarda lo stato di detto mercato. Tuttavia, l'invocazione dei dati ivi contenuti, relativi a tali caratteristiche e difficoltà, non equivale a produrre e ad esporre in modo chiaro e non equivoco i dati di base sul cui fondamento è stato adottato l'articolo 1, punto 3, del regolamento 2020/1055, nella parte in cui inserisce il paragrafo 1, lettera b), nell'articolo 5 del regolamento n. 1071/2009, e dai quali dipendeva l'esercizio effettivo, da parte di detto legislatore, del suo potere discrezionale.

726 Lo stesso vale per l'apprezzamento delle conseguenze di obblighi diversi da quello relativo al ritorno dei veicoli, che figura nella medesima valutazione d'impatto.

727 A tal riguardo, occorre rilevare che l'obbligo relativo al ritorno dei veicoli persegue, certo, il medesimo obiettivo della misura 18 che figura nella valutazione d'impatto – capitolo stabilimento (parte 1/2, pagg. 30 e 31), la quale, al fine di assicurare l'effettività e stabilità della sede delle imprese di trasporto, prevedeva in particolare che tali imprese di trasporto svolgessero un'attività operativa o di trasporto significativa nello Stato membro di stabilimento o avessero almeno un contratto commerciale in quest'ultimo. Tuttavia, come ha rilevato l'avvocato generale al paragrafo 646 delle sue conclusioni, queste due misure costituiscono mezzi per realizzare tale obiettivo che non sono comparabili all'obbligo relativo al ritorno dei veicoli, in quanto non prevedevano il ritorno dei veicoli alla sede di attività dell'impresa di trasporto interessata. Di conseguenza, non si può presumere che le conseguenze di tali misure siano analoghe e che la valutazione dell'incidenza delle misure che sono state oggetto della valutazione d'impatto – capitolo stabilimento possa essere trasposta all'obbligo relativo al ritorno dei veicoli, che non è stato oggetto di detta valutazione.

728 Sotto un secondo profilo, il Parlamento e il Consiglio richiamano parimenti invano le valutazioni d'impatto relative agli altri aspetti del primo pacchetto di misure sulla mobilità, in particolare l'obbligo previsto all'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054, per dimostrare l'esercizio effettivo, da parte del legislatore dell'Unione, del suo potere discrezionale. Infatti, come rilevato ai punti 220, 233 e 295 della presente sentenza, l'obbligo incombente alle imprese di trasporto in forza di tale disposizione non riguarda le modalità pratiche dell'eventuale ritorno dei conducenti, segnatamente quelle concernenti il mezzo di trasporto che essi possono utilizzare per effettuare tale ritorno. In particolare, detto obbligo non implica che i conducenti che desiderano ritornare alla sede di attività del datore di lavoro o al loro luogo di residenza lo facciano necessariamente con il veicolo utilizzato per effettuare operazioni di trasporto. Ne consegue che le valutazioni relative al suddetto obbligo contenute nella valutazione d'impatto – capitolo sociale, riguardanti l'incidenza economica e ambientale dello stesso, non erano pertinenti per valutare le conseguenze economiche e ambientali dell'obbligo relativo al ritorno dei veicoli.

729 Occorre esaminare, in secondo luogo, alla luce della giurisprudenza richiamata al punto 722 della presente sentenza, se il legislatore dell'Unione abbia dimostrato di avere esercitato, nel caso di specie, in modo effettivo il proprio potere discrezionale sul fondamento degli altri dati di base fatti valere, dinanzi alla Corte, dal Parlamento e dal Consiglio.

730 Sotto un primo profilo, per ragioni analoghe a quelle esposte ai punti da 724 a 727 della presente sentenza, occorre escludere lo studio TRT Trasporti e Territorio del 2017, menzionato nel punto 715 della presente sentenza, nonché i documenti relativi alle due audizioni pubbliche organizzate nei mesi di ottobre e novembre 2017, da un lato, dalle commissioni EMPL e TRAN e, dall'altro, dalla commissione TRAN. Infatti, gli elementi esposti in tali documenti non riguardano l'obbligo relativo al ritorno dei veicoli.

731 Sotto un secondo profilo, occorre escludere le stime dell'IRU, quali risultano dalla sua lettera aperta del 26 ottobre 2018, invocata dal Parlamento e dal Consiglio, secondo le quali un obbligo di ritorno dei veicoli nello Stato membro di stabilimento ogni tre o quattro settimane potrebbe portare a un aumento, compreso tra 80 e 135 milioni, del numero di chilometri percorsi dai veicoli ogni anno.

732 Infatti, come ha rilevato l'avvocato generale al paragrafo 652 delle sue conclusioni, tali stime sono oggetto di una breve presentazione in una lettera che non precisa il metodo di calcolo seguito. Pertanto, la presentazione di tali dati non è atta a dimostrare che siano stati prodotti ed esposti in modo chiaro e non equivoco i dati di base che hanno dovuto essere presi in considerazione dal legislatore dell'Unione per fondare l'articolo 1, punto 3, del regolamento 2020/1055, nella parte in cui inserisce il paragrafo 1, lettera b), nell'articolo 5 del regolamento n. 1071/2009, e dai quali dipendeva l'esercizio effettivo, da parte di tale legislatore, del suo potere discrezionale.

733 Tali considerazioni valgono del pari per la comunicazione della Federazione europea dei lavoratori dei trasporti, menzionata dal Consiglio.

734 Lo stesso può dirsi, sotto un terzo profilo, per lo studio effettuato per conto della Transport i Logistyka Polska (Trasporto e logistica Polonia) («Pacchetto mobilità I: effetti sul sistema europeo di trasporto su strada»), menzionato nel punto 716 della presente sentenza. Infatti, è giocoforza constatare che, oltre al carattere succinto delle considerazioni dedicate all'ipotesi di un obbligo di ritorno dei veicoli nello Stato membro di stabilimento ogni quattro settimane, quest'ultimo studio indica, alle pagine 31 e 34, da un lato, che nessuno dei partecipanti era in grado di quantificare con precisione gli effetti derivanti da un obbligo siffatto e che detto studio rappresenta solo una stima preliminare e sommaria di tali effetti. Dall'altro, il medesimo studio sottolinea che restano in sospeso numerose questioni e che sono necessarie ulteriori ricerche per comprendere appieno le ripercussioni sociali, ambientali ed economiche del primo pacchetto di misure sulla mobilità.

735 Per quanto attiene, sotto un quarto profilo, alle informazioni asseritamente fornite dagli Stati membri ricorrenti che il legislatore dell'Unione avrebbe avuto a disposizione durante il procedimento legislativo, si deve osservare che la mera invocazione dell'esistenza di studi e documenti ai quali tale legislatore ha potuto avere accesso non è sufficiente per ritenere che siano stati prodotti ed esposti in modo chiaro e non equivoco i dati di base sul cui fondamento è stato adottato l'obbligo di ritorno dei veicoli e dai quali dipendeva l'esercizio del suo potere discrezionale.

736 Tale requisito non può essere soddisfatto neppure dal rinvio operato, come fanno il Parlamento e il Consiglio nelle cause C-542/20, C-545/20, C-549/20 e C-554/20, agli studi presentati dagli Stati membri ricorrenti dinanzi alla Corte. Infatti, operando tale rinvio, il Parlamento e il Consiglio non hanno affermato, in ogni caso, che l'obbligo relativo al ritorno dei veicoli sia stato adottato sul fondamento di tali studi, né hanno precisato in che modo i dati di base ivi contenuti abbiano loro consentito di valutare la proporzionalità di detto obbligo, in particolare riguardo alle sue ripercussioni sociali, ambientali ed economiche.

737 Alla luce di quanto precede, si deve ritenere che il Parlamento e il Consiglio, contrariamente a quanto da loro affermato sulla base dei documenti che essi fanno valere dinanzi alla Corte, non abbiano prodotto ed esposto in modo chiaro e non equivoco i dati di base sul cui fondamento è stato adottato tale obbligo e dai quali dipendeva l'esercizio del loro potere discrezionale. Essi non hanno quindi dimostrato che disponevano, al momento dell'adozione del regolamento 2020/1055, di elementi sufficienti per poter valutare la proporzionalità dell'obbligo relativo al ritorno dei veicoli.

738 Di conseguenza, occorre accogliere il quarto motivo dedotto dalla Repubblica di Lituania nonché, nei limiti in cui vertono sulla violazione del principio di proporzionalità, sulla base del rilievo che il legislatore dell'Unione non ha esaminato la proporzionalità dell'obbligo relativo al ritorno dei

veicoli, il secondo motivo considerato nella sua prima parte dedotto dalla Repubblica di Bulgaria, il primo motivo considerato nella sua prima parte dedotto dalla Romania, il secondo motivo dedotto dalla Repubblica di Cipro, il primo motivo considerato nella sua prima parte dedotto dall'Ungheria, il secondo motivo dedotto dalla Repubblica di Malta e il primo motivo dedotto dalla Repubblica di Polonia. Pertanto, occorre annullare l'articolo 1, punto 3, del regolamento 2020/1055, nella parte in cui inserisce il paragrafo 1, lettera b), nell'articolo 5 del regolamento n. 1071/2009.

2) Sulla proporzionalità dell'articolo 1, punto 3, del regolamento 2020/1055, nella parte in cui inserisce il paragrafo 1, lettera b), nell'articolo 5 del regolamento n. 1071/2009

739 Atteso che, come risulta dai punti da 718 a 738 della presente sentenza, l'articolo 1, punto 3, del regolamento 2020/1055, nella parte in cui inserisce il paragrafo 1, lettera b), nell'articolo 5 del regolamento n. 1071/2009, deve essere annullato per violazione del principio di proporzionalità, per il motivo che il legislatore dell'Unione non ha esaminato la proporzionalità di tale disposizione, non occorre esaminare gli argomenti della Repubblica di Lituania, della Repubblica di Bulgaria, della Romania, della Repubblica di Cipro, dell'Ungheria, della Repubblica di Malta e della Repubblica di Polonia con i quali detti Stati membri contestano la proporzionalità in quanto tale della menzionata disposizione.

b) Sugli altri motivi diretti contro l'articolo 1, punto 3, del regolamento 2020/1055, nella parte in cui inserisce il paragrafo 1, lettera b), nell'articolo 5 del regolamento n. 1071/2009

740 Per la stessa ragione indicata nel punto precedente, non occorre esaminare gli altri motivi dedotti dalla Repubblica di Lituania, dalla Repubblica di Bulgaria, dalla Romania, dalla Repubblica di Cipro, dall'Ungheria, dalla Repubblica di Malta e dalla Repubblica di Polonia a sostegno delle loro conclusioni dirette all'annullamento di tale disposizione.

3. Sull'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055

741 Con i loro ricorsi, la Repubblica di Lituania (causa C-542/20), la Repubblica di Bulgaria (causa C-545/20) la Repubblica di Malta (causa C-552/20) e la Repubblica di Polonia (causa C-554/20) chiedono l'annullamento dell'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055.

742 Con il suo ricorso, la Romania (causa C-547/20) chiede l'annullamento dell'articolo 2, punto 4, lettere da a) a c), di tale regolamento, senza tuttavia svolgere argomenti specifici in relazione alle lettere b) e c) di detto articolo 2, punto 4, sicché, con i suoi argomenti, la Romania intende, in realtà, ottenere l'annullamento di tali disposizioni considerate nel loro insieme.

743 A sostegno delle loro domande, i suddetti Stati membri deducono, a seconda dei casi, la violazione, in sostanza:

– del principio di proporzionalità (motivi quarto e quinto della Repubblica di Lituania; secondo motivo considerato nella sua seconda parte della Repubblica di Bulgaria; primo motivo considerato nella sua seconda parte della Romania; secondo motivo della Repubblica di Malta e primo motivo della Repubblica di Polonia);

– dei principi della parità di trattamento e di non discriminazione [secondo motivo considerato nella sua seconda parte della Repubblica di Lituania; terzo motivo della Romania, nella parte

in cui è diretto contro l'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055, e terzo motivo della Repubblica di Malta];

– delle norme del diritto dell'Unione in materia di politica comune dei trasporti, previste, da un lato, all'articolo 91, paragrafo 1, TFUE [quarto motivo della Repubblica di Bulgaria, nella parte in cui è diretto contro l'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055] e, dall'altro, all'articolo 90 TFUE, in combinato disposto con l'articolo 3, paragrafo 3, TUE, all'articolo 91, paragrafo 2, e all'articolo 94 TFUE [terzo motivo della Repubblica di Lituania relativamente all'articolo 91, paragrafo 2, e all'articolo 94 TFUE, quinto motivo della Repubblica di Bulgaria, nella parte in cui è diretto contro l'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055, primo motivo della Repubblica di Malta relativamente all'articolo 91, paragrafo 2, TFUE, nonché motivi secondo e terzo della Repubblica di Polonia relativamente all'articolo 91, paragrafo 2, e all'articolo 94 TFUE];

– del funzionamento del mercato interno, previsto all'articolo 26 TFUE (secondo motivo considerato nella sua prima parte della Repubblica di Lituania);

– della libera prestazione di servizi, prevista all'articolo 58, paragrafo 1, TFUE, in combinato disposto con l'articolo 91 TFUE o, in subordine, all'articolo 56 TFUE [settimo motivo considerato nella sua prima parte della Repubblica di Bulgaria, nella misura in cui è diretto contro l'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055];

– della libera circolazione delle merci, prevista agli articoli 34 e 35 TFUE [settimo motivo considerato nella sua seconda parte della Repubblica di Bulgaria, nella misura in cui è diretto contro l'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055], nonché

– delle norme del diritto dell'Unione e degli impegni dell'Unione in materia di tutela dell'ambiente [primo motivo della Repubblica di Lituania, primo motivo considerato nelle sue due parti della Repubblica di Bulgaria, nella misura in cui è diretto contro l'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055, e motivo della Repubblica di Polonia comune contro tutte le disposizioni impugnate del regolamento 2020/1055, nella parte in cui è diretto contro l'articolo 2, punto 4, lettera a), dello stesso].

a) Sulla violazione del principio di proporzionalità

744 La Repubblica di Lituania, con i suoi motivi quarto e quinto, la Repubblica di Bulgaria, con il suo secondo motivo considerato nella sua seconda parte, la Romania, con il suo primo motivo considerato nella sua seconda parte, la Repubblica di Malta, con il suo secondo motivo, e la Repubblica di Polonia, con il suo primo motivo, affermano che l'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055 non rispetta i requisiti derivanti dal principio di proporzionalità.

745 Da un lato, tali Stati membri contestano il fatto che il legislatore dell'Unione abbia proceduto all'esame della proporzionalità di tale disposizione, segnatamente in ragione dell'assenza di una valutazione d'impatto relativa al periodo di attesa. In particolare, sebbene il quarto motivo della Repubblica di Lituania verta formalmente sulla violazione del principio di «buona legislazione» e delle «forme sostanziali», dagli argomenti dedotti a sostegno di detto motivo emerge che tale Stato membro mira, in realtà, a dimostrare la violazione del principio di proporzionalità sulla base del rilievo che gli effetti di tale periodo di attesa non sono stati debitamente valutati.

746 Dall'altro lato, i menzionati Stati membri contestano la proporzionalità in quanto tale di detto periodo.

1) Sul compimento da parte del legislatore dell'Unione di un esame della proporzionalità dell'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055

i) Argomenti delle parti

747 La Repubblica di Lituania, con il suo quarto motivo, la Repubblica di Bulgaria, con il suo secondo motivo considerato nella sua seconda parte, la Romania, con il suo primo motivo considerato nella sua seconda parte, la Repubblica di Malta, con il suo secondo motivo, e la Repubblica di Polonia, con il suo primo motivo, contestano il fatto che il legislatore dell'Unione abbia proceduto all'esame della proporzionalità dell'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055, segnatamente in ragione dell'assenza di una valutazione d'impatto del periodo di attesa previsto da tale disposizione.

748 Tali Stati membri adducono, in sostanza, i medesimi argomenti esposti ai punti da 691 a 703 della presente sentenza.

749 Essi sostengono quindi che la misura che istituisce il periodo di attesa di quattro giorni, previsto all'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055, non figurava nella proposta di regolamento «stabilimento». Essi affermano che tale misura è stata aggiunta solo nel corso del procedimento legislativo, dopo il rigetto da parte del Parlamento e del Consiglio della modifica dell'articolo 8, paragrafo 2, del regolamento n. 1072/2009 prevista in tale proposta di regolamento, la quale sarebbe consistita nel sopprimere il riferimento al numero massimo di trasporti di cabotaggio effettuabili in uno Stato membro ospitante nel corso di uno stesso ciclo di cabotaggio e nel ridurre da sette a cinque giorni il periodo durante il quale tali trasporti di cabotaggio possono essere effettuati in detto Stato membro.

750 Orbene, la misura che istituisce il periodo di attesa costituirebbe una modifica sostanziale della proposta di regolamento «stabilimento», che avrebbe dovuto essere oggetto di una valutazione d'impatto complementare. Poiché il legislatore dell'Unione non ha proceduto a quest'ultima, esso non avrebbe avuto a disposizione elementi sufficienti per esercitare in modo effettivo il suo potere discrezionale.

751 Inoltre, tale legislatore non avrebbe addotto ragioni oggettive che giustificassero l'assenza di necessità di effettuare una valutazione d'impatto complementare.

752 Il Parlamento e il Consiglio ritengono che tali argomenti siano infondati.

ii) Giudizio della Corte

753 Si deve osservare che, come affermano la Repubblica di Lituania, la Repubblica di Bulgaria, la Romania, la Repubblica di Malta e la Repubblica di Polonia, nella proposta di regolamento «stabilimento» la Commissione ha previsto di modificare l'articolo 8, paragrafo 2, del regolamento n. 1072/2009 sopprimendo il riferimento al numero massimo di trasporti di cabotaggio effettuabili in uno Stato membro ospitante nel corso di uno stesso ciclo di cabotaggio e riducendo da sette a cinque giorni il periodo durante il quale tali trasporti di cabotaggio possono essere effettuati in detto Stato membro.

754 Tuttavia, il legislatore dell'Unione ha adottato una misura distinta da quella proposta dalla Commissione. Infatti, pur mantenendo l'autorizzazione ad effettuare un numero massimo di tre trasporti di cabotaggio successivi a un trasporto internazionale da un altro Stato membro o da un paese terzo allo Stato membro ospitante nell'arco di sette giorni, e quindi senza modificare l'articolo 8, paragrafo 2, del regolamento n. 1072/2009, esso ha introdotto, mediante l'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055, che inserisce il paragrafo 2 *bis* in tale articolo 8, una misura supplementare sotto forma del periodo di attesa. Così, ai sensi di detto articolo 8, paragrafo 2 *bis*, ai trasportatori non è consentito effettuare, con lo stesso veicolo, trasporti di cabotaggio nello stesso Stato membro ospitante nell'arco di quattro giorni dal termine di un periodo di cabotaggio nello Stato membro in questione.

755 Occorre tuttavia ricordare che, come esposto al punto 720 della presente sentenza, non solo il legislatore dell'Unione non è tenuto a disporre di una valutazione d'impatto in ogni circostanza, ma, inoltre, una siffatta valutazione d'impatto non è per esso vincolante e tale legislatore rimane quindi libero di adottare misure diverse da quelle che ne sono state oggetto. Pertanto, il solo fatto che, nel caso di specie, il legislatore dell'Unione abbia adottato, nel regolamento 2020/1055, una disposizione diversa da quella proposta inizialmente dalla Commissione, sulla base della valutazione d'impatto – capitolo stabilimento, non può essere sufficiente a dimostrare che esso abbia violato il principio di proporzionalità, purché tale legislatore sia in grado di dimostrare che ha esercitato in modo effettivo il proprio potere discrezionale e che, a tal fine, esso possa produrre ed esporre in modo chiaro e non equivoco i dati di base sul cui fondamento è stata adottata la disposizione relativa al periodo di attesa e dai quali dipendeva l'esercizio di detto potere.

756 Di conseguenza, occorre valutare se le informazioni menzionate dal Parlamento e dal Consiglio dimostrino che il legislatore dell'Unione disponeva di elementi sufficienti per poter valutare la proporzionalità del periodo di attesa, previsto all'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055, alla data in cui è stata adottata tale disposizione.

757 In primo luogo, dalla valutazione d'impatto – capitolo stabilimento (parte 2/2, pagg. 41, 46 e 48) emerge che la Commissione ha preso in considerazione la possibilità di imporre un periodo di attesa tra due cicli di cabotaggio. A tal riguardo, il fatto che il legislatore dell'Unione abbia adottato la misura consistente nell'imporre un periodo siffatto sebbene la Commissione l'avesse esclusa non può essere sufficiente a dimostrare che detto legislatore non disponesse di elementi sufficienti per procedere all'esame della proporzionalità di tale misura.

758 In secondo luogo, come sostenuto dal Parlamento e dal Consiglio, gli elementi di valutazione contenuti nella valutazione d'impatto – capitolo stabilimento, relativi alle conseguenze della misura consistente nel sopprimere il riferimento al numero massimo di trasporti di cabotaggio effettuabili in uno Stato membro ospitante nel corso di uno stesso ciclo di cabotaggio e nel ridurre il periodo durante il quale tali trasporti di cabotaggio possono essere effettuati in tale Stato membro, consentivano parimenti di valutare l'impatto del periodo di attesa infine adottato.

759 Infatti, una riduzione del periodo durante il quale un trasportatore può effettuare trasporti di cabotaggio in uno stesso Stato membro ospitante da sette giorni, come previsto dall'articolo 8, paragrafo 2, del regolamento n. 1072/2009, a quattro giorni, come prevedeva, in via principale, tale valutazione d'impatto (parte 1/2, pag. 29), o da sette a cinque giorni, come aveva proposto la Commissione, avrebbe avuto l'effetto di interrompere ad intervalli più regolari l'effettuazione di trasporti di cabotaggio nello stesso Stato membro ospitante.

760 Da tali considerazioni discende che la valutazione d'impatto – capitolo stabilimento e l'apprezzamento delle conseguenze delle misure che ne formavano oggetto erano atte a fornire al legislatore dell'Unione elementi rilevanti per valutare la proporzionalità dell'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055.

761 In terzo luogo, la valutazione d'impatto – capitolo stabilimento (parte 1/2, pagg. da 20 a 25) conteneva proiezioni dell'evoluzione del mercato dei trasporti elaborate sulla base del regime applicabile prima dell'entrata in vigore del regolamento 2020/1055, in particolare quale definito all'articolo 8, paragrafo 2, del regolamento n. 1072/2009, al fine di valutare le ripercussioni delle misure considerate da tale valutazione d'impatto, segnatamente per quanto riguarda le modifiche relative alla durata dei periodi di cabotaggio e al numero di trasporti di cabotaggio che possono essere effettuati durante detti periodi.

762 Poiché il legislatore dell'Unione ha deciso di mantenere, nel regolamento 2020/1055, tale regime nella parte in cui autorizza, conformemente al menzionato articolo 8, paragrafo 2, un numero massimo di tre trasporti di cabotaggio consecutivi durante un periodo di sette giorni, introducendo nel contempo, mediante l'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055, una misura supplementare sotto forma del periodo di attesa, tali proiezioni rimanevano pertinenti per valutare la proporzionalità di quest'ultima disposizione.

763 Ne consegue che, contrariamente a quanto affermano la Repubblica di Lituania, la Repubblica di Bulgaria, la Romania, la Repubblica di Malta e la Repubblica di Polonia, il legislatore dell'Unione disponeva di elementi sufficienti per poter valutare la proporzionalità dell'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055.

764 Di conseguenza, occorre respingere in quanto infondati il quarto motivo dedotto dalla Repubblica di Lituania nonché, nella misura in cui vertono sulla violazione del principio di proporzionalità, sulla base del rilievo che il legislatore dell'Unione non ha esaminato la proporzionalità del periodo di attesa, il secondo motivo considerato nella sua seconda parte dedotto dalla Repubblica di Bulgaria, il primo motivo considerato nella sua seconda parte dedotto dalla Romania, il secondo motivo dedotto dalla Repubblica di Malta e il primo motivo dedotto dalla Repubblica di Polonia.

2) Sulla proporzionalità dell'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055

i) Argomenti delle parti

765 La Repubblica di Lituania, con il suo quinto motivo, la Repubblica di Bulgaria, con il suo secondo motivo considerato nella sua seconda parte, la Romania, con il suo primo motivo considerato nella sua seconda parte, la Repubblica di Malta, con il suo secondo motivo, e la Repubblica di Polonia, con il suo primo motivo, contestano la proporzionalità in quanto tale dell'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055.

766 In primo luogo, la Repubblica di Lituania, la Repubblica di Bulgaria, la Romania e la Repubblica di Polonia sostengono che il periodo di attesa previsto da tale disposizione è inidoneo a conseguire gli obiettivi del regolamento 2020/1055.

767 Sotto un primo profilo, la Repubblica di Lituania e la Romania affermano che detta disposizione non prevede norme chiare, semplici e di facile esecuzione, contrariamente all'obiettivo enunciato al considerando 20 del regolamento 2020/1055.

768 Infatti, la valutazione d'impatto – capitolo stabilimento (parte 1/2, pagg. da 12 a 14) avrebbe evidenziato che la mancanza di chiarezza e di precisione delle norme relative al cabotaggio ha portato a discrepanze nell'applicazione e nel controllo del rispetto di tali norme tra gli Stati membri nonché ad un aumento dei costi di messa in conformità e dei costi amministrativi delle imprese di trasporto.

769 Orbene, nessun elemento dimostrerebbe in che modo la misura che istituisce il periodo di attesa, che complicherebbe e appesantirebbe gli oneri amministrativi, sia più adeguata per raggiungere tale obiettivo di chiarezza e di precisione rispetto alla modifica che era stata proposta dalla Commissione.

770 Sotto un secondo profilo, ad avviso della Repubblica di Bulgaria e della Romania, tale misura non mantiene il livello di liberalizzazione del mercato che era stato raggiunto in precedenza, disattendendo quindi l'obiettivo di mantenere detto livello, parimenti esposto al considerando 20 del regolamento 2020/1055.

771 A tal riguardo, la Commissione avrebbe concluso, nella proposta di regolamento «stabilimento», che occorreva liberalizzare il cabotaggio autorizzando un numero illimitato di trasporti di cabotaggio nell'arco di cinque giorni, anziché tre trasporti di cabotaggio nell'arco di sette giorni. Orbene, il periodo di attesa, imponendo nuove restrizioni al cabotaggio, costituirebbe un regresso rispetto al livello di liberalizzazione del mercato.

772 La Romania afferma che, secondo uno studio realizzato dall'ECIPE [M. Bauer, «*Discrimination, Exclusion and Environmental Harm: Why EU Lawmakers Need to Ban Freight Transport Restrictions to Save the Single Market*» («Discriminazione, esclusione e danno ambientale: perché i legislatori europei devono vietare le restrizioni al trasporto di merci per salvare il mercato unico») (in prosieguo: lo «studio dell'ECIPE sulla discriminazione, l'esclusione e il danno ambientale»), che cita una relazione della Transport & Mobility Leuven (Trasporto e Mobilità Louvain») [T. Breemersch, «*The impact of the 1st mobility package on European Road Freight Transport, with special focus on peripheral countries*» («Impatto del primo pacchetto di misure sulla mobilità sul trasporto stradale di merci in Europa, e in particolare negli Stati membri periferici»)], il periodo di attesa ridurrebbe le attività di cabotaggio fino al 31% entro il 2035.

773 Inoltre, la Repubblica di Bulgaria afferma che, per il trasporto aereo, le restrizioni in materia di cabotaggio sarebbero state abolite nel 1993. Atteso che la relazione della Commissione al Parlamento e al Consiglio sullo stato del mercato europeo del trasporto stradale [COM(2014) 222 final, pag. 13] avrebbe constatato una crescente convergenza delle retribuzioni dei conducenti nell'Unione, le misure adottate dal legislatore dell'Unione nel regolamento 2020/1055 avrebbero dovuto liberalizzare ulteriormente il settore del trasporto su strada, anziché imporre nuove restrizioni, come il periodo di attesa, che sarebbe, sotto tale aspetto, una misura protezionistica.

774 Oltre a ciò, la Romania afferma che, poiché il numero di trasporti di cabotaggio effettuati nell'Unione è esiguo rispetto al numero di trasporti internazionali, un intervento legislativo in tale settore non sarebbe giustificato, a meno che non vada nel senso della liberalizzazione del mercato.

775 Sotto un terzo profilo, il periodo di attesa previsto all'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055 sarebbe inidoneo a conseguire gli obiettivi perseguiti, in quanto non contribuirebbe ad aumentare il fattore di carico dei veicoli e a ridurre i percorsi a vuoto. Esso contrasterebbe quindi con la lettera stessa del considerando 21 del regolamento 2020/1055, come sostenuto dalla Repubblica di Bulgaria, dalla Romania e dalla Repubblica di Polonia.

776 Tali Stati membri sostengono che il cabotaggio consente ai trasportatori di rimanere attivi e di utilizzare lo stesso veicolo per effettuare trasporti supplementari nello Stato membro ospitante tra due operazioni di trasporto internazionale, segnatamente in attesa di ricevere un ordine di carico per il tragitto di ritorno verso lo Stato membro di stabilimento.

777 Orbene, il periodo di attesa impedirebbe di effettuare trasporti di cabotaggio per quattro giorni, il che avrebbe un effetto contrario all'obiettivo enunciato al considerando 21 di tale regolamento.

778 In particolare, la Romania afferma che il periodo di attesa comporterà un aumento di circa il 5% del numero di viaggi a vuoto all'interno dell'Unione, percentuale che comprende anche il numero di tragitti effettuati in perdita al fine di evitare il ritorno del veicolo a vuoto.

779 Sotto un quarto profilo, la Repubblica di Bulgaria, la Romania e la Repubblica di Polonia dubitano che il periodo di attesa previsto all'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055 sia idoneo a garantire, conformemente all'obiettivo menzionato nel considerando 21 di tale regolamento, che i trasporti di cabotaggio non siano effettuati in modo da costituire un'attività permanente o continuativa all'interno dello Stato membro ospitante.

780 Anzitutto, la Repubblica di Bulgaria afferma che gli argomenti sottesi a tale obiettivo riguardano la necessità di una sede effettiva nello Stato membro di origine dei trasportatori e non in quello nel quale sono effettuati i trasporti di cabotaggio.

781 Inoltre, secondo la Repubblica di Bulgaria e la Romania, al pari dell'obbligo relativo al ritorno dei veicoli, il periodo di attesa non mira a contrastare le pratiche fraudolente o abusive. Costituendo una limitazione dell'attività di trasporto che è di per sé mobile, detto periodo di attesa non contribuirebbe al conseguimento di tale obiettivo legittimo, ma sarebbe in contrasto con la natura stessa della realtà economica e del mercato interno dei trasporti. Infatti, le operazioni di cabotaggio sarebbero state inizialmente concepite come un tipo di operazioni che contribuisce allo sviluppo del settore dei trasporti, alla crescita economica e all'efficienza dell'attività in questo settore.

782 A tal riguardo, l'esistenza di un gran numero di operazioni di cabotaggio nel territorio degli Stati membri situati nella parte occidentale dell'Unione non costituirebbe un elemento negativo che imponga l'adozione di misure restrittive. Tale situazione dimostrerebbe solo che esiste una forte domanda di merci in detti Stati membri, che la dinamica delle operazioni di trasporto internazionale è in aumento e che il mercato funziona normalmente. La realizzazione di un numero elevato di operazioni di cabotaggio non potrebbe in alcun caso significare che questo tipo di operazioni ha perso il suo carattere temporaneo, fintanto che tali operazioni sono effettuate in conformità all'articolo 8, paragrafo 2, del regolamento n. 1072/2009 e alle restrizioni da esso previste.

783 In tal senso, la Romania sottolinea che occorre distinguere il cabotaggio sistematico dal cabotaggio illegale. Quand'anche il periodo di attesa mirasse esclusivamente a garantire che i trasporti di cabotaggio non siano effettuati in modo da costituire un'attività permanente o continuativa

all'interno dello Stato membro ospitante, come indicato dal considerando 21 del regolamento 2020/1055, la Commissione avrebbe evidenziato, in particolare nello studio effettuato a sostegno della valutazione d'impatto – capitolo stabilimento, intitolato «*Study to support the impact assessment for the revision of Regulation (EC) N° 1071/2009 and Regulation (EC) N° 1072/2009, Final Report*» [«Studio a sostegno della valutazione d'impatto per la revisione del regolamento (CE) n. 1071/2009 e del regolamento (CE) n. 1072/2009, relazione finale», aprile 2017 pag. 33], e nella valutazione d'impatto – capitolo stabilimento (parte 1/2, pagg. 6 e 7), che la quota di cabotaggio illegale è molto esigua, sicché tale stato di fatto non giustificherebbe l'adozione di misure restrittive supplementari in materia.

784 È vero che lo studio della Commissione intitolato «*Ex-post evaluation of Regulation (EC) N° 1071/2009 and Regulation (EC) N° 1072/2009, Final report*» [«Valutazione *ex post* del regolamento (CE) n. 1071/2009 e del regolamento (CE) n. 1072/2009, relazione finale», dicembre 2015 (in prosieguo: la «valutazione *ex post* dei regolamenti n. 1071/2009 e n. 1072/2009»)], individua, alle pagine 140 e 141, il cabotaggio sistematico come una conseguenza inattesa dell'attuazione del regolamento n. 1072/2009. Tuttavia, si dovrebbe dubitare di tale constatazione, in quanto essa si baserebbe sull'esperienza di un unico Stato membro.

785 Peraltro, la Commissione, pur avendo individuato nel cabotaggio sistematico un effetto indesiderato e involontario dell'attuazione delle norme dell'Unione, non avrebbe ritenuto che il periodo di attesa fosse adeguato, sebbene l'avesse preso in considerazione nella valutazione d'impatto – capitolo stabilimento (parte 2/2, pag. 41).

786 Infine, la Repubblica di Bulgaria e la Repubblica di Polonia affermano che, per evitare di creare un'attività permanente o continuativa all'interno dello Stato membro ospitante, non sarebbe necessario prevedere un periodo di attesa. Infatti, i requisiti previsti all'articolo 8, paragrafo 2, del regolamento n. 1072/2009, che limitano il numero di trasporti di cabotaggio a tre nell'arco di sette giorni, consentirebbero già di raggiungere tale obiettivo.

787 In secondo luogo, ad avviso della Repubblica di Lituania, della Repubblica di Bulgaria, della Romania, della Repubblica di Malta e della Repubblica di Polonia, il periodo di attesa previsto all'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055 non è necessario per raggiungere gli obiettivi perseguiti da tale regolamento.

788 Sotto un primo profilo, la Repubblica di Bulgaria e la Romania affermano che il fatto che la possibilità di introdurre un periodo di attesa sia stata brevemente esaminata nella valutazione d'impatto – capitolo stabilimento (parte 2/2, allegato 5) non implica che tale misura sia proporzionata.

789 Come risulterebbe da detta valutazione d'impatto (parte 2/2, pag. 48), la misura prevista per istituire un periodo siffatto sarebbe stata respinta senza un'ulteriore analisi delle sue conseguenze. Infatti, oltre al fatto che tale misura non contribuirebbe effettivamente alla realizzazione dell'obiettivo perseguito dal legislatore dell'Unione, vale a dire una migliore applicazione delle norme esistenti in materia, essa inoltre perturberebbe, secondo le imprese di trasporto che hanno partecipato alla suddetta valutazione d'impatto, le loro operazioni e comporterebbe spese significative, in particolare a causa delle sue ripercussioni negative sulle loro spese generali. Oltre a ciò, l'attrattiva del cabotaggio sistematico diminuirebbe, in ogni caso, qualora fossero adottate norme più effettive per il distacco dei conducenti.

790 Sotto un secondo profilo, ad avviso della Romania, per garantire che i trasporti di cabotaggio non siano effettuati in modo da costituire un'attività permanente o continuativa all'interno dello Stato membro ospitante, sarebbe sufficiente rafforzare l'applicazione e il monitoraggio delle norme esistenti, dato che il cabotaggio illegale costituisce solo lo 0,56% del totale delle attività di cabotaggio a livello dell'Unione (valutazione d'impatto – capitolo stabilimento, parte 1/2, pagg. 6 e 7). Tale Stato membro aggiunge che, per rispondere al problema del cabotaggio illegale, l'istituzione di meccanismi di monitoraggio e di controllo più efficaci, come l'applicazione delle nuove disposizioni per l'attuazione del tachigrafo intelligente, costituirebbe una misura meno restrittiva.

791 Sotto un terzo profilo, la Repubblica di Malta ritiene che, in ogni caso, la misura contenuta nella proposta di regolamento «stabilimento», secondo cui i trasporti di cabotaggio devono essere effettuati nell'arco di cinque giorni, avrebbe consentito di raggiungere, in modo meno restrittivo, l'obiettivo di garantire che tali trasporti non siano effettuati in modo da costituire un'attività permanente o continuativa all'interno dello Stato membro ospitante.

792 Infatti, i trasportatori internazionali maltesi effettuerebbero le loro operazioni di trasporto nel continente sul presupposto che dette operazioni siano economicamente sostenibili solo se essi non siano obbligati a trasportare i veicoli a Malta per via marittima. Quando effettuano dette operazioni sul continente, tali trasportatori si avvarrebbero della loro libertà di circolazione senza avere un legame permanente o duraturo specifico con altri Stati membri. L'assenza fisica dei veicoli di detti trasportatori a Malta sarebbe dovuta esclusivamente alla situazione insulare dello Stato membro in cui essi sono stabiliti, peculiarità geografica che, in violazione del principio di proporzionalità, non sarebbe stata presa in considerazione.

793 A tal riguardo, la misura proposta dalla Commissione non avrebbe costretto i trasportatori maltesi ad interrompere artificiosamente e regolarmente tutte le loro operazioni, senza un obiettivo chiaro e ragionevole, durante il periodo di attesa.

794 Sotto un quarto profilo, secondo la Repubblica di Lituania, la Repubblica di Bulgaria, la Romania e la Repubblica di Polonia, il periodo di attesa previsto all'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055 avrà come conseguenza, da un lato, un significativo peggioramento della situazione economica delle imprese di trasporto stabilite negli Stati membri situati alla periferia dell'Unione nonché in quelli di piccole dimensioni e, dall'altro, una riduzione del tenore di vita e dell'occupazione in detti Stati membri.

795 Tali conseguenze deriverebbero dall'aumento dei costi indotti dal suddetto periodo di attesa, a causa, in particolare, dei giorni di operatività persi, dell'aumento dei tempi di inattività e dei tragitti a vuoto o della riduzione delle attività di cabotaggio fino al 31% entro il 2035. Peraltro, gli oneri più gravosi sarebbero sostenuti dalle PMI, che costituirebbero la maggior parte delle imprese di trasporto.

796 La Repubblica di Bulgaria e la Romania si basano, inoltre, su studi che hanno valutato le conseguenze delle norme introdotte dal primo pacchetto di misure sulla mobilità nel suo insieme nonché su uno studio, menzionato in un articolo di stampa specializzata, intitolato «*The Belgians do not like the Mobility Package. They figured that its provisions would bring losses to their companies as well*» («Ai belgi non piace il Pacchetto mobilità. A loro avviso, le sue disposizioni comporteranno perdite anche per le loro imprese»), che avrebbe stimato in circa EUR 24 milioni all'anno il costo per i trasportatori belgi di ogni giorno di «riposo».

797 La Repubblica di Bulgaria, la Romania e la Repubblica di Polonia sottolineano che, a causa dell'aumento dei costi, le imprese di trasporto stabilite in detti Stati membri rischiano di dover cessare la loro attività o di trasferirsi negli Stati membri situati nella parte centrale dell'Unione per far fronte alla concorrenza. La Repubblica di Polonia afferma inoltre che tale aumento dei costi comporterà molto probabilmente un aumento del prezzo delle merci, il che potrebbe avere gravi ripercussioni sull'economia dell'Unione.

798 Sotto un quinto profilo, secondo la Repubblica di Lituania, la Romania e la Repubblica di Polonia, il periodo di attesa è incompatibile con il mercato unico dei servizi di trasporto, in quanto frammenta tale mercato e limita gli sbocchi commerciali delle imprese di trasporto in altri Stati membri, e gli Stati membri situati alla periferia dell'Unione nonché quelli di piccole dimensioni sono maggiormente colpiti sotto quest'aspetto.

799 La Romania afferma quindi che, tra le imprese di trasporto stabilite nel territorio dell'Unione, quelle stabilite nella parte centrale o orientale dell'Unione saranno le più colpite dalle misure risultanti dal regolamento 2020/1055, in ragione della notevole importanza del settore dei trasporti per l'economia e l'occupazione in detti Stati membri, del fatto che tali imprese di trasporto effettuano oltre la metà dei trasporti di cabotaggio realizzati nel territorio dell'Unione nonché del numero di imprese di trasporto e di lavoratori dei suddetti Stati membri interessati dalle misure in parola.

800 Sotto un sesto profilo, secondo la Repubblica di Lituania, la Repubblica di Bulgaria e la Romania, il periodo di attesa contrasta con la politica dell'Unione in materia di tutela dell'ambiente e con il Green Deal, a causa dell'aumento dei percorsi a vuoto e, pertanto, dell'inquinamento e delle emissioni di CO_2 conseguenti all'osservanza di detto periodo. Tali conseguenze emergerebbero, in particolare, dallo studio dell'ECIPE sulla discriminazione, l'esclusione e il danno ambientale.

801 Sotto un settimo profilo, la Romania afferma che le ripercussioni delle nuove disposizioni introdotte dal regolamento 2020/1055 sulle imprese di trasporto sono indubbiamente state aggravate dalla pandemia di COVID-19.

802 Il Parlamento e il Consiglio ritengono che tali argomenti siano infondati.

ii) Giudizio della Corte

803 L'obiettivo perseguito dall'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055, alla luce del quale deve essere esaminata la proporzionalità di tale disposizione, consiste, come risulta dal considerando 21 di detto regolamento, nel garantire che i trasporti di cabotaggio non siano effettuati in modo da costituire un'attività permanente o continuativa all'interno dello Stato membro ospitante.

804 La Repubblica di Lituania, la Repubblica di Bulgaria, la Romania, la Repubblica di Malta e la Repubblica di Polonia, le quali non contestano la legittimità di tale obiettivo, sostengono che l'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055 viola, di per sé, i dettami del principio di proporzionalità.

805 Conformemente alla giurisprudenza richiamata ai punti da 240 a 247 della presente sentenza, al fine di stabilire se il periodo di attesa, quale previsto dalla menzionata disposizione, rispetti il principio in parola, occorre esaminare se tale misura sia idonea a realizzare l'obiettivo perseguito dalla suddetta disposizione, non ecceda manifestamente quanto è necessario per realizzare detto obiettivo e sia proporzionata rispetto ad esso.

– Sull'idoneità dell'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1054 a realizzare l'obiettivo perseguito

806 Per quanto riguarda l'idoneità dell'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055 a raggiungere l'obiettivo perseguito, occorre ricordare che, come risulta, in particolare, dalla definizione del «trasporto di cabotaggio» contenuta nell'articolo 2, punto 6, del regolamento n. 1072/2009 e come sottolineano i considerando 20 e 22 del regolamento 2020/1055, un'attività di trasporto siffatta deve rivestire carattere «temporaneo» nello Stato membro ospitante [v., in tal senso, sentenze del 12 aprile 2018, Commissione/Danimarca, C-541/16, EU:C:2018:251, punto 53, e del 14 settembre 2023, Staatsanwaltschaft Köln e Bundesamt für Güterverkehr (Trasporto di container vuoti), C-246/22, EU:C:2023:673, punti 25 e 29].

807 Orbene, come risulta dalla valutazione *ex post* dei regolamenti n. 1071/2009 e n. 1072/2009 (pag. 137), la comparsa di pratiche di cabotaggio sistematico ha costituito la principale conseguenza inattesa dell'applicazione del regolamento n. 1072/2009.

808 In tale contesto, l'imposizione, all'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055, di un periodo di attesa durante il quale, al termine di un ciclo di cabotaggio effettuato in uno Stato membro ospitante, ai trasportatori non è più consentito effettuare trasporti di cabotaggio nel medesimo Stato membro appare idonea a prevenire simili pratiche e ad evitare quindi che tali trasporti siano effettuati in modo da costituire un'attività permanente o continuativa all'interno di detto Stato membro.

809 Nessuno degli argomenti addotti dalla Repubblica di Lituania, dalla Repubblica di Bulgaria, dalla Romania e dalla Repubblica di Polonia, in particolare sulla base di altri obiettivi menzionati nei considerando 20 e 21 del regolamento 2020/1055, è atto a mettere in discussione tale valutazione.

810 In primo luogo, non può essere accolto l'argomento della Repubblica di Lituania e della Romania secondo cui il periodo di attesa è inidoneo a conseguire l'obiettivo, enunciato al considerando 20 del regolamento 2020/1055, di garantire che le norme relative al cabotaggio siano chiare, semplici e di facile esecuzione.

811 A tal riguardo, si deve osservare che, al fine di realizzare siffatto obiettivo, l'articolo 2, punto 4, lettere b) e c), di detto regolamento disciplina le modalità di prova del trasporto internazionale che ha preceduto il trasporto di cabotaggio e quelle di ciascun trasporto di cabotaggio.

812 Quanto all'introduzione di un periodo di attesa, il cui obiettivo principale consiste, come esposto al punto 803 della presente sentenza, nel garantire che i trasporti di cabotaggio non siano effettuati in modo da costituire un'attività permanente o continuativa all'interno dello Stato membro ospitante, non si può ritenere che essa pregiudichi, di per sé, l'obiettivo enunciato al considerando 20 del regolamento 2020/1055.

813 Per quel che riguarda, in secondo luogo, l'obiettivo consistente nel mantenere il livello di liberalizzazione del mercato, parimenti enunciato al considerando 20 del regolamento 2020/1055, si deve rilevare che il considerando 2 del regolamento n. 1072/2009 enunciava che l'instaurazione di una politica comune dei trasporti implica, fra l'altro, la fissazione delle condizioni per l'ammissione di trasportatori non residenti ai trasporti nazionali in uno Stato membro, le quali devono essere fissate in modo da contribuire al buon funzionamento del mercato interno dei trasporti. In tale contesto, come risulta dai suoi considerando 4, 5, 13 e 15, uno degli obiettivi iniziali di tale regolamento, nella versione precedente all'entrata in vigore del regolamento 2020/1055, consisteva, per consentire una realizzazione elastica e senza conflitti di una politica comune dei trasporti, nell'istituire un regime transitorio di cabotaggio, fintanto che non fosse completata l'armonizzazione del mercato del trasporto di merci su strada. A tal fine, era previsto che i trasporti di cabotaggio in uno Stato membro ospitante fossero autorizzati a condizione che non fossero effettuati in modo da costituire un'attività permanente o continua all'interno di tale Stato membro.

814 Pertanto, impedendo lo sviluppo di pratiche di cabotaggio sistematico, il periodo di attesa previsto all'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055 mira ad ovviare, come rilevato ai punti 807 e 808 della presente sentenza, alle conseguenze inattese dell'applicazione del regolamento n. 1072/2009 e a realizzare l'obiettivo iniziale perseguito dal legislatore dell'Unione, garantendo, conformemente al livello di liberalizzazione fissato da quest'ultimo al fine di contribuire al buon funzionamento del mercato interno dei trasporti, il carattere temporaneo del cabotaggio.

815 In terzo luogo, nella misura in cui la Repubblica di Bulgaria, la Romania e la Repubblica di Polonia sostengono che il periodo di attesa non è idoneo a conseguire l'obiettivo enunciato al considerando 21 del regolamento 2020/1055, secondo cui i trasporti di cabotaggio dovrebbero contribuire ad aumentare il fattore di carico dei veicoli e a ridurre i percorsi a vuoto, si deve osservare che tale considerando 21 indica, tuttavia, che siffatti trasporti dovrebbero essere autorizzati a condizione che non siano effettuati in modo da costituire un'attività permanente o continuativa all'interno dello Stato membro ospitante.

– *Sulla necessità dell'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055*

816 Per quanto riguarda la necessità del periodo di attesa previsto all'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055, essa è contestata dalla Romania e dalla Repubblica di Malta sulla base del rilievo che esisterebbero misure alternative meno restrittive di quella adottata in tale disposizione.

817 Per quanto concerne, in primo luogo, l'argomento della Romania secondo cui l'istituzione di meccanismi di monitoraggio e di controllo più efficaci avrebbe costituito una misura alternativa meno restrittiva, è sufficiente ricordare che, come rilevato al punto 807 della presente sentenza, nella vigenza delle norme in vigore prima dell'adozione del regolamento 2020/1055 si sono sviluppate pratiche di cabotaggio sistematico.

818 A tale proposito, occorre precisare che nella valutazione d'impatto – capitolo stabilimento (parte 1/2, pagg. da 32 a 34 e da 41 a 44) sono state previste varie serie di misure, tra cui il «Pacchetto di misure 1 – Chiarimento del quadro (P1)», il «Pacchetto di misure 2 – Rafforzamento dell'applicazione (P2)» e il «Pacchetto di misure 3 – Revisione approfondita dei regolamenti (P3)»; la terza serie di misure comprendeva gli elementi che figuravano nella seconda, la quale riprendeva a sua volta il contenuto della prima.

819 Conformemente al suo titolo, la terza serie di misure prevedeva una modifica sostanziale del quadro giuridico esistente, in particolare relativamente al regime di cabotaggio. In tale serie di misure figurava la misura 8, la quale prevedeva la soppressione del numero massimo di trasporti di cabotaggio effettuabili in uno Stato membro ospitante e la riduzione del periodo previsto per effettuare tali trasporti (valutazione d'impatto – capitolo stabilimento, parte 1/2, pagg. da 32 a 34).

820 Orbene, la valutazione d'impatto (parte 1/2, pagg. da 57 a 59) ha concluso che questa terza serie di misure costituiva l'opzione da privilegiare rispetto alle sole misure della seconda serie, che riguardavano il rafforzamento dei meccanismi di controllo e di monitoraggio.

821 Al pari della misura 8 che figura in questa terza serie di misure, il periodo di attesa che il legislatore dell'Unione ha preferito sostituirgli è inteso a modificare il regime applicabile al cabotaggio. Pertanto, non si può affermare che l'imposizione di un periodo di attesa violi il principio di proporzionalità per il motivo che il solo rafforzamento dei meccanismi di controllo e di monitoraggio costituirebbe una misura meno restrittiva e altrettanto efficace di un siffatto periodo di attesa.

822 Per quanto concerne, in secondo luogo, l'argomento della Repubblica di Bulgaria, della Repubblica di Malta e della Romania secondo cui la misura contenuta nella proposta di regolamento «stabilimento» relativa all'introduzione di un ciclo di cabotaggio della durata di cinque giorni avrebbe consentito di raggiungere, in modo meno restrittivo, l'obiettivo consistente nel garantire che tali trasporti non siano effettuati in modo da costituire un'attività permanente o continuativa all'interno dello Stato membro ospitante, si deve rilevare, da un lato, che la stima relativa ad una riduzione delle attività di cabotaggio fino al 31% entro il 2035, sulla quale si basa tale argomento, è tratta dalla relazione della Transport & Mobility Leuven (Trasporto et Mobilità Louvain) intitolato «Impatto del primo pacchetto di misure sulla mobilità sul trasporto stradale di merci in Europa, e in particolare negli Stati membri periferici». Orbene, tale stima non riguarda il periodo di attesa. Come si evince dalla pagina 13 di tale relazione, detta stima risulta essa stessa dalla valutazione d'impatto – capitolo stabilimento (parte 1/2, pagg. 39 e 40), in particolare dalla valutazione delle conseguenze di riduzioni a quattro o a cinque giorni del periodo di sette giorni, previsto all'articolo 8, paragrafo 2, del regolamento n. 1072/2009, durante il quale i trasporti di cabotaggio sono consentiti, le quali comporterebbero una diminuzione delle attività di cabotaggio, rispettivamente, fino al 31% o fino al 20% entro il 2035.

823 Dall'altro lato, occorre rilevare che il rischio di un'attività sistematica di cabotaggio deriva, come afferma il Consiglio, dalla mancanza di precisione riguardo alla frequenza dei periodi durante i quali è consentito effettuare trasporti di cabotaggio all'interno di uno stesso Stato membro.

824 Infatti, a causa di tale mancanza di precisione, il regolamento n. 1072/2009, nella versione precedente all'entrata in vigore del regolamento 2020/1055, consentiva ai trasportatori di concatenare cicli di cabotaggio nello stesso Stato membro ospitante, con la sola riserva della regola prevista all'articolo 8, paragrafo 2, primo comma, ultima frase, del regolamento n. 1072/2009. Atteso che la misura contenuta nella proposta di regolamento «stabilimento» non impediva di effettuare nello stesso Stato membro, subito dopo aver realizzato un'operazione di trasporto internazionale, un nuovo ciclo di cabotaggio in detto Stato alla scadenza di quello precedente, essa non può, in ogni caso, essere considerata una misura che consente di garantire, in modo altrettanto efficace quanto il periodo di attesa, che i trasporti di cabotaggio non siano effettuati in modo da costituire un'attività permanente o continuativa all'interno dello Stato membro ospitante.

825 In terzo luogo, contrariamente a quanto sostengono la Repubblica di Bulgaria e la Romania, non si può ritenere che l'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055 abbia introdotto una misura non necessaria per il motivo che le imprese di trasporto erano già tenute, in forza dell'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 1071/2009, a disporre di una sede effettiva nello Stato membro di stabilimento. Infatti, anzitutto, un requisito del genere non è idoneo ad escludere che l'impresa interessata possa svolgere operazioni di cabotaggio in uno Stato membro diverso da quello di stabilimento in modo non temporaneo.

826 Inoltre, nella misura in cui la Romania sostiene che, supponendo che il periodo di attesa miri a garantire che i trasporti di cabotaggio non siano effettuati in modo da costituire un'attività permanente o continuativa all'interno dello Stato membro ospitante, la quota di cabotaggio illegale fra tali trasporti è molto esigua, sicché l'introduzione di misure restrittive in aggiunta a quelle contenute nel regolamento n. 1072/2009, nella versione precedente all'entrata in vigore del regolamento 2020/1055, non sarebbe giustificata, si deve osservare che, secondo la valutazione d'impatto – capitolo stabilimento (parte 1/2, pagg. 6 e 7), il cabotaggio illegale, anche di livello relativamente modesto, ha ripercussioni economiche significative sul settore dei trasporti.

827 Per quanto concerne, poi, le allegazioni della Romania secondo cui l'affermazione relativa alla comparsa di un'attività di cabotaggio sistematico, affermazione contenuta nella valutazione *ex post* dei regolamenti n. 1071/2009 e n. 1072/2009, si basa sulla situazione di un unico Stato membro, occorre ricordare che, come esposto al punto 813 della presente sentenza, il regolamento n. 1072/2009, nella versione precedente all'entrata in vigore del regolamento 2020/1055, aveva già l'obiettivo di evitare che i trasporti di cabotaggio fossero effettuati in modo da costituire un'attività permanente o continuativa all'interno dello Stato membro ospitante.

828 Orbene, la suddetta valutazione evidenzia chiaramente che i requisiti previsti all'articolo 8, paragrafo 2, del regolamento n. 1072/2009 non consentivano, di per sé, di evitare la pratica del cabotaggio sistematico. Pertanto, siffatte affermazioni non possono mettere in discussione la necessità del periodo di attesa previsto all'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055 per realizzare tale obiettivo.

– *Sulla proporzionalità dell'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055*

829 Per quanto concerne la proporzionalità del periodo di attesa previsto all'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055, dalla giurisprudenza richiamata al punto 266 della presente sentenza risulta che, allorché un atto legislativo ha già coordinato le legislazioni degli Stati membri in un determinato settore di azione dell'Unione, il legislatore dell'Unione non può essere privato della possibilità di adeguare tale atto a qualsiasi cambiamento delle circostanze o a qualsiasi evoluzione delle conoscenze, tenuto conto del compito a esso incombente di vigilare sulla tutela degli interessi generali riconosciuti dal Trattato FUE e di prendere in considerazione gli obiettivi trasversali dell'Unione sanciti, in particolare, all'articolo 3, paragrafo 3, TFUE. Infatti, in una situazione del genere il legislatore dell'Unione può adempiere correttamente il compito affidatogli di vigilare sulla protezione di tali interessi generali e di tali obiettivi trasversali dell'Unione riconosciuti dai trattati soltanto qualora gli sia consentito di adeguare la pertinente normativa dell'Unione a simili cambiamenti o evoluzioni.

830 In tali circostanze, il legislatore dell'Unione ha potuto considerare, nell'ambito del suo potere discrezionale, che l'imposizione del periodo di attesa previsto all'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055 era una misura proporzionata al fine di ovviare alle conseguenze inattese

determinate, in vigenza del regolamento n. 1072/2009, nella versione precedente all'entrata in vigore del regolamento 2020/1055, dalla comparsa di pratiche di cabotaggio sistematico contrarie al carattere temporaneo che il trasporto di cabotaggio deve rivestire.

831 A tal riguardo, non possono essere accolti, in primo luogo, gli argomenti della Repubblica di Bulgaria e della Romania secondo i quali tale periodo di attesa comporterà un regresso del livello di liberalizzazione in quanto equivale a un periodo di riposo durante il quale non sarà possibile, per quattro giorni, effettuare operazioni di trasporto con il veicolo interessato.

832 Infatti, l'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055 si limita a prevedere che, alla fine del periodo durante il quale i trasporti di cabotaggio possono essere effettuati in uno Stato membro ospitante alle condizioni previste dall'articolo 8, paragrafo 2, del regolamento n. 1072/2009, che non è stato modificato dal regolamento 2020/1055, non è consentito, per un periodo di quattro giorni, effettuare trasporti di cabotaggio nello stesso Stato membro ospitante.

833 Di conseguenza, come ha rilevato l'avvocato generale al paragrafo 765 delle sue conclusioni, l'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055 non ha lo scopo di vietare che siano effettuate altre operazioni di trasporto, come operazioni di trasporto internazionale verso lo Stato membro di stabilimento o verso altri Stati membri, seguite eventualmente da trasporti di cabotaggio in tali altri Stati membri. I trasportatori possono quindi continuare ad effettuare siffatte operazioni durante il periodo di attesa.

834 Peraltro, sebbene il legislatore dell'Unione abbia introdotto, mediante l'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055, una misura supplementare sotto forma del periodo di attesa, esso ha deciso di mantenere, conformemente all'articolo 8, paragrafo 2, del regolamento n. 1072/2009, che non è stato modificato dal regolamento 2020/1055, la possibilità di effettuare fino a tre trasporti di cabotaggio successivi a un trasporto internazionale da un altro Stato membro o da un paese terzo allo Stato membro ospitante nell'arco di sette giorni. Orbene, conformemente a quest'ultima disposizione, il veicolo utilizzato per siffatti trasporti di cabotaggio deve, necessariamente e in ogni caso, lasciare il territorio dello Stato membro ospitante in questione alla fine di tale periodo di sette giorni, prima di poter eventualmente iniziare un nuovo ciclo di cabotaggio nello stesso Stato membro ospitante dopo un'operazione di trasporto internazionale.

835 Come ricorda giustamente il Consiglio, un certo lasso di tempo deve quindi, in pratica, essere dedicato ai trasporti internazionali prima che un veicolo possa ritornare legittimamente nel territorio dello Stato membro in questione per effettuare un nuovo ciclo di cabotaggio, come indicato dalla valutazione d'impatto – capitolo stabilimento (parte 1/2, pag. 40). Orbene, come risulta dai dati numerici forniti dal Consiglio, l'introduzione del periodo di attesa non comporta una riduzione significativa del numero di periodi di cabotaggio effettuabili in un mese.

836 Sebbene la Repubblica di Bulgaria affermi che, per il trasporto aereo, le restrizioni in materia di cabotaggio sono state abolite nel 1993, essa non espone tuttavia le ragioni per le quali tale constatazione sarebbe rilevante nel caso di specie per il settore del trasporto su strada, atteso che la situazione delle imprese operanti in settori relativi a diverse modalità di trasporto non è paragonabile. Infatti, la Corte ha dichiarato che, alla luce delle loro modalità di funzionamento, delle condizioni della loro accessibilità e della ripartizione delle loro reti, le diverse modalità di trasporto non sono, quanto alle loro condizioni di utilizzazione, intercambiabili (sentenza del 26 settembre 2013, ÖBB-Personenverkehr, C-509/11, EU:C:2013:613, punto 47 e giurisprudenza ivi citata).

837 Quanto all'argomento secondo il quale sarebbero consentite solo le modifiche legislative orientate ad una maggiore liberalizzazione, è sufficiente osservare che dalla valutazione d'impatto – capitolo stabilimento (parte 2/2, pagg. 40 e 47) emerge che la soppressione di tutte le restrizioni ai trasporti di cabotaggio è stata esclusa, per il motivo che le differenze sociali ed economiche tra gli Stati membri ostavano all'apertura dei mercati di cabotaggio e privavano tale misura del necessario sostegno politico.

838 Per quanto concerne, in secondo luogo, gli argomenti della Repubblica di Lituania, della Repubblica di Bulgaria, della Romania e della Repubblica di Polonia relativi al significativo deterioramento della situazione economica delle imprese di trasporto, per la maggior parte PMI, stabilite negli Stati membri situati, secondo tali Stati membri ricorrenti, alla «periferia dell'Unione» e in quelli di piccole dimensioni a causa di un aumento dei costi di gestione determinati dal periodo di attesa, nonché ad una conseguente riduzione del tenore di vita e dell'occupazione in tali Stati membri, occorre sottolineare che il periodo di attesa previsto all'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055 può comportare costi aggiuntivi per le imprese di trasporto che sono tenute a rispettarlo. Tuttavia, il fatto che un obbligo istituito dal legislatore dell'Unione possa comportare taluni costi per le imprese di trasporto alle quali ne incombe l'onere non costituisce, di per sé, una violazione del principio di proporzionalità, a meno che tali costi siano manifestamente sproporzionati rispetto all'obiettivo perseguito.

839 Orbene, sotto un primo profilo, quanto al fatto che simili conseguenze deriverebbero da un'asserita riduzione delle attività di cabotaggio fino al 31% entro il 2035, occorre ricordare che, come constatato al punto 822 della presente sentenza, tale stima riguarda una misura volta a limitare il periodo durante il quale possono essere effettuati i trasporti di cabotaggio, mentre il legislatore dell'Unione, adottando l'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055, le ha preferito una misura alternativa.

840 Sotto un secondo profilo, come affermato dalla Repubblica di Bulgaria e dalla Romania, è vero che le imprese di trasporto che hanno partecipato alla valutazione d'impatto hanno indicato che l'introduzione di una misura quale il periodo di attesa comporterebbe per esse spese significative, in particolare a causa di un conseguente aumento delle loro spese generali (valutazione d'impatto – capitolo stabilimento, parte 2/2, pag. 48). Tuttavia, i costi connessi a tale misura devono, quanto meno, essere valutati in funzione, da un lato, dell'importanza che le operazioni di cabotaggio rappresentano per i trasportatori e, dall'altro, della quota delle spese generali nei costi sostenuti da un'impresa di trasporto. Orbene, lo studio effettuato a sostegno della valutazione d'impatto – capitolo stabilimento, intitolato «Studio a sostegno della valutazione d'impatto per la revisione del regolamento (CE) n. 1071/2009 e del regolamento (CE) n. 1072/2009, relazione finale», indica, alla pagina 143, che il cabotaggio rappresenta solo una minima parte delle attività di trasporto su strada, sicché gli effetti di tale misura sulle imprese di trasporto in generale saranno ancora più limitati.

841 Peraltro, nell'ambito della valutazione d'impatto – capitolo stabilimento (parte 1/2, pag. 37), è stato ritenuto che la misura 8, la quale consisteva nel sopprimere il riferimento al numero massimo di trasporti di cabotaggio effettuabili in uno Stato membro ospitante nel corso di uno stesso ciclo e nel ridurre da sette a cinque giorni il periodo durante il quale tali trasporti di cabotaggio possono essere effettuati in detto Stato membro, comporterebbe, in media, un aumento delle spese generali delle imprese di trasporto dell'ordine del 3,5%.

842 In ogni caso, sebbene non si possa escludere che l'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055 produca effetti diversi sulle imprese di trasporto a seconda dello Stato membro in cui sono stabilite, resta il fatto che gli eventuali effetti negativi che possono derivarne in termini di oneri per talune imprese devono essere ponderati con gli effetti positivi, in termini di mantenimento di condizioni di concorrenza eque, che deriveranno da una misura volta a contrastare pratiche che si traducono, in violazione del carattere temporaneo del trasporto di cabotaggio, nell'esercizio di attività permanenti o continuative di cabotaggio all'interno di uno stesso Stato membro ospitante.

843 Sotto un terzo profilo, non meritano di trovare accoglimento gli argomenti relativi ai costi connessi ai giorni di operatività persi o all'aumento degli spostamenti a vuoto, dal momento che, come rilevato al punto 833 della presente sentenza, l'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055 non ha lo scopo di vietare l'effettuazione di qualsiasi operazione di trasporto durante il periodo di attesa. Infatti, i veicoli che hanno completato un primo ciclo di cabotaggio in uno Stato membro possono effettuare, durante tale periodo, operazioni di trasporto internazionale verso lo Stato membro di stabilimento o verso altri Stati membri, seguite, eventualmente, da trasporti di cabotaggio in questi altri Stati membri. Occorre inoltre precisare che la suddetta disposizione non esige che, durante detto periodo, i veicoli ritornino alla sede di attività dell'impresa di trasporto interessata, il che induce a respingere l'argomento della Repubblica di Malta vertente sull'assenza di sostenibilità economica dei trasportatori internazionali di tale Stato membro a causa dell'obbligo che sarebbe loro asseritamente imposto di far ritornare, durante il periodo di attesa, i loro veicoli per via marittima in detto Stato membro.

844 Quanto alle stime fatte valere dalla Romania in relazione alle conseguenze delle nuove norme introdotte dal primo pacchetto di misure sulla mobilità nel suo complesso, tra le quali figura l'obbligo relativo al ritorno dei veicoli, previsto all'articolo 1, punto 3, del regolamento 2020/1055, nella parte in cui inserisce il paragrafo 1, lettera b), nell'articolo 5 del regolamento n. 1071/2009, esse non sono pertinenti per valutare le specifiche conseguenze dell'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055, in ragione della differenza di oggetto tra queste due disposizioni. Lo stesso vale per la stima addotta dalla Repubblica di Bulgaria, secondo la quale ogni giorno di riposo potrebbe costare fino a EUR 24 milioni all'anno ai trasportatori belgi. Infatti, tale stima, oltre ad essere fondata su un'analisi, citata dalla stampa specializzata, che non è stata presentata dinanzi alla Corte, si basa sulla premessa erronea secondo cui il veicolo sarebbe immobilizzato durante il periodo di attesa, senza poter essere destinato ad operazioni di trasporto diverse dal trasporto di cabotaggio nello stesso Stato membro ospitante.

845 Sotto un quarto profilo, per gli stessi motivi riguardanti gli argomenti relativi all'aumento dei costi operativi delle imprese di trasporto, occorre respingere gli argomenti relativi all'aumento del prezzo delle merci, addotti dalla Repubblica di Polonia. È vero che la valutazione d'impatto – capitolo stabilimento ha ritenuto probabile che l'aumento dei costi operativi si ripercuota sul prezzo delle merci, ma essa ha precisato nel contempo che gli effetti delle misure considerate sarebbero estremamente limitati, in quanto il trasporto rappresenta solo una minima parte del prezzo delle merci (parte 1/2, pag. 49).

846 Sotto un quinto profilo, per quanto riguarda gli argomenti relativi all'incidenza del periodo di attesa sull'occupazione, è sufficiente rilevare che lo studio realizzato a sostegno della valutazione d'impatto – capitolo stabilimento, intitolato «Studio a sostegno della valutazione d'impatto per la revisione del regolamento (CE) n. 1071/2009 e del regolamento (CE) n. 1072/2009, relazione finale», indica, alla pagina 143, che le sostanziali riduzioni delle attività di cabotaggio derivanti da una misura che riduca a quattro o a cinque giorni il periodo di sette giorni previsto all'articolo 8,

paragrafo 2, del regolamento n. 1072/2009, durante il quale i trasporti di cabotaggio sono consentiti, non dovrebbero avere ripercussioni significative sul livello di occupazione globale nel settore dei trasporti, in particolare per il motivo che, come esposto al punto 840 della presente sentenza, il cabotaggio rappresenta solo una minima parte delle attività di trasporto su strada.

847 Orbene, la Repubblica di Lituania, la Repubblica di Bulgaria, la Romania e la Repubblica di Polonia non hanno sollevato argomenti che possano mettere in discussione la pertinenza delle conclusioni di tale studio per la misura prevista dal legislatore dell'Unione all'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055.

848 Sotto un sesto profilo, deve parimenti essere respinto l'argomento basato sul fatto che, come risulterebbe dalla valutazione d'impatto – capitolo stabilimento (parte 2/2, pag. 48), l'attrattiva del cabotaggio sistematico diminuirebbe, in ogni caso, qualora fossero adottate norme più effettive per il distacco dei conducenti, nell'ambito della direttiva 2020/1057. Infatti, si deve osservare che l'obiettivo perseguito da tale direttiva consiste, come risulta dai considerando 3 e 7 della stessa, nel prevedere norme specifiche per individuare lo Stato membro le cui condizioni di lavoro e di occupazione sono garantite ai conducenti del trasporto su strada che rispecchino le particolarità della forza lavoro ad elevata mobilità di tale settore e che, per il corretto funzionamento del mercato interno, garantiscano l'equilibrio tra il miglioramento delle condizioni sociali e lavorative dei conducenti e la semplificazione dell'esercizio della libertà di prestazione di servizi di trasporto su strada sulla base della concorrenza leale tra imprese di trasporto nazionali ed estere.

849 Di conseguenza, non si può sostenere, sulla base delle sole conseguenze indirette e limitate derivanti da misure che mirano ad altri obiettivi, come quelli perseguiti dalla direttiva 2020/1057 ed enunciati ai considerando 3 e 7 della stessa, che il legislatore dell'Unione abbia manifestamente ecceduto l'ampio margine di discrezionalità di cui dispone in materia di politica comune dei trasporti scegliendo di adottare, all'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055, una misura diretta a garantire che i trasporti di cabotaggio non siano effettuati in modo da costituire un'attività permanente o continuativa all'interno dello Stato membro ospitante.

850 Per quanto riguarda, in terzo luogo, gli argomenti della Repubblica di Lituania, della Romania e della Repubblica di Polonia secondo i quali l'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055 frammenterebbe il mercato unico e limiterebbe gli sbocchi commerciali delle imprese di trasporto stabilite negli Stati membri definiti come «Stati membri situati alla periferia dell'Unione» e in quelli di piccole dimensioni rispetto a un altro gruppo di Stati membri definiti, a seconda dei casi, come «Stati membri situati al centro dell'Unione» o «Stati membri situati nella parte occidentale dell'Unione», si deve osservare che le conseguenze derivanti dal periodo di attesa possono essere più significative per le imprese di trasporto, indipendentemente dallo Stato membro in cui sono stabilite, che hanno optato per un modello di gestione economica consistente nel fornire la maggior parte, se non la totalità, delle loro prestazioni di servizi nell'ambito di operazioni di cabotaggio effettuate in modo permanente o continuativo nel territorio dello stesso Stato membro ospitante, e ciò nonostante il carattere temporaneo che il trasporto di cabotaggio deve rivestire.

851 Infatti, da un lato, come risulta dal punto 843 della presente sentenza, l'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055 non ha lo scopo di imporre il ritorno del veicolo alla sede di attività dell'impresa di trasporto interessata. Di conseguenza, l'eventuale impatto del periodo di attesa non dipende dalle caratteristiche geografiche dello Stato membro di stabilimento.

852 Dall'altro lato, come esposto ai punti 832 e 833 della presente sentenza, tale disposizione vieta solo di effettuare, durante il periodo di attesa, operazioni di trasporto di cabotaggio nello stesso Stato membro ospitante, ma non osta a che siano realizzate altre operazioni di trasporto, in particolare trasporti di cabotaggio effettuati in un altro Stato membro ospitante.

853 In ogni caso, supponendo che il modello di organizzazione economica indicato al punto 850 della presente sentenza sia adottato essenzialmente da imprese di trasporto stabilite in alcuni Stati membri, dalla giurisprudenza della Corte, richiamata al punto 246 della presente sentenza, risulta che, qualora l'atto dell'Unione di cui trattasi abbia un impatto in tutti gli Stati membri e presupponga che sia garantito un equilibrio tra i diversi interessi in gioco, tenuto conto degli obiettivi perseguiti da tale atto, la ricerca di un siffatto equilibrio che prenda in considerazione la situazione dell'insieme degli Stati membri, di per sé, non può essere considerata contraria al principio di proporzionalità.

854 Risulta peraltro da una costante giurisprudenza, richiamata al punto 267 della presente sentenza, che il legislatore dell'Unione, tenuto conto delle evoluzioni importanti che hanno interessato il mercato interno, può legittimamente adeguare un atto legislativo per procedere a un riequilibrio degli interessi coinvolti al fine, in particolare, di garantire una concorrenza equa attraverso la modifica delle condizioni di esercizio della libera prestazione di servizi.

855 Nel caso di specie, il legislatore dell'Unione, imponendo il periodo di attesa previsto all'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055, ha per l'appunto inteso procedere a un riequilibrio che tenga conto degli interessi delle diverse imprese di trasporto ponendo rimedio, senza tuttavia mettere in discussione il precedente livello di liberalizzazione del mercato dei trasporti, alle difficoltà emerse nell'applicazione del regolamento n. 1072/2009 a causa di pratiche, contrarie al carattere temporaneo che il trasporto di cabotaggio deve rivestire, consistenti nello sviluppare attività permanenti o continuative di cabotaggio all'interno di uno stesso Stato membro ospitante.

856 Per quanto riguarda, in quarto luogo, gli argomenti relativi agli asseriti effetti negativi sull'ambiente derivanti dal periodo di attesa, tali argomenti coincidono con quelli presentati dalla Repubblica di Lituania, con il suo primo motivo, dalla Repubblica di Bulgaria, con il suo primo motivo considerato nelle sue due parti, nella misura in cui è diretto contro l'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055, e dalla Repubblica di Polonia, con il suo motivo comune contro tutte le disposizioni impugnate di detto regolamento, nella misura in cui è diretto contro l'articolo 2, punto 4, lettera a), dello stesso, e saranno quindi esaminati in tale contesto.

857 In quinto luogo, per quanto riguarda l'argomento della Romania vertente sulla pandemia di COVID-19, è sufficiente rilevare che non spettava al legislatore dell'Unione ovviare agli effetti di tale pandemia nell'ambito del regolamento 2020/1055, il quale mira ad adeguare alle evoluzioni del settore del trasporto su strada le norme comuni, da un lato, sulle condizioni da rispettare per esercitare l'attività di trasportatore su strada e, dall'altro, per l'accesso al mercato del trasporto internazionale di merci su strada, a maggior ragione in quanto altri atti legislativi specifici avevano tale scopo, come, nel settore dei trasporti, il regolamento 2020/698. Gli effetti della pandemia di COVID-19 non sono quindi pertinenti al fine di valutare la conformità dell'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055 ai requisiti derivanti dal principio di proporzionalità.

858 Alla luce di tutto quanto precede, si deve constatare che il periodo di attesa previsto all'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055 non comporta inconvenienti manifestamente sproporzionati rispetto all'obiettivo perseguito da tale disposizione, ossia garantire che i trasporti di cabotaggio non siano effettuati in modo da costituire un'attività permanente o continuativa all'interno di uno stesso Stato membro ospitante.

859 Di conseguenza, occorre respingere in quanto infondati il quinto motivo dedotto dalla Repubblica di Lituania, il secondo motivo considerato nella sua seconda parte dedotto dalla Repubblica di Bulgaria, il primo motivo considerato nella sua seconda parte dedotto dalla Romania, il secondo motivo dedotto dalla Repubblica di Malta e il primo motivo dedotto dalla Repubblica di Polonia.

b) Sulla violazione dei principi della parità di trattamento e di non discriminazione

1) Argomenti delle parti

860 La Repubblica di Lituania, con il suo secondo motivo considerato nella sua seconda parte, la Romania, con il suo terzo motivo, nella misura in cui è diretto contro l'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055, e la Repubblica di Malta, con il suo terzo motivo, affermano che l'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055 non rispetta i dettami del principio di non discriminazione, quale previsto all'articolo 18 TFUE. La Repubblica di Malta deduce inoltre la violazione degli articoli 20 e 21 della Carta.

861 In primo luogo, questi tre Stati membri sostengono che il periodo di attesa previsto all'articolo 2, punto 4, lettera a) del regolamento 2020/1055 viola i principi della parità di trattamento e di non discriminazione, in quanto comporta una discriminazione tra, da un lato, le imprese di trasporto stabilite in Stati membri situati alla periferia dell'Unione, di piccole dimensioni o che si distinguono per il loro carattere insulare e, dall'altro, quelle stabilite negli Stati membri situati nella parte centrale o occidentale dell'Unione.

862 La Repubblica di Lituania deduce che l'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055 ostacola l'esercizio delle libertà del mercato interno, determinando nel contempo una discriminazione indiretta nei confronti degli Stati membri situati alla periferia dell'Unione e di quelli di piccole dimensioni. A tal riguardo, a causa di fattori specifici delle parti centrale e occidentale dell'Unione, quali un'elevata concentrazione di popolazione o un settore industriale più sviluppato, le esigenze di trasporto esisterebbero soprattutto in tale parte dell'Unione. A causa del periodo di attesa, le imprese stabilite negli Stati membri situati alla periferia dell'Unione e in quelli di piccole dimensioni sarebbero dissuase dal fornire servizi di trasporto sui mercati più redditizi.

863 La Romania afferma che i veicoli immatricolati negli Stati membri che hanno aderito all'Unione a partire dal 1º maggio 2004 sono utilizzati nella maggior parte delle operazioni di trasporto internazionale, ivi compresi i trasporti di cabotaggio, mentre le imprese di trasporto stabilite negli altri Stati membri effettuano prevalentemente operazioni di trasporto nazionale di merci, sicché la misura prevista all'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055 incide in modi diversi sulle imprese di trasporto all'interno dell'Unione.

864 In particolare, le imprese di trasporto stabilite negli Stati membri situati nella parte centrale o occidentale dell'Unione e che effettuano operazioni di trasporto internazionale godrebbero di un vantaggio geografico a motivo delle minori distanze da percorrere verso gli Stati membri di carico e di scarico. Di conseguenza, tali imprese non sarebbero toccate in modo significativo dall'introduzione delle restrizioni applicabili ai trasporti di cabotaggio.

865 Inoltre, la valutazione degli effetti sul mercato dei trasporti del regolamento 2020/1055, in particolare del periodo di attesa, dovrebbe tenere conto degli altri elementi del primo pacchetto di misure sulla mobilità. Da una valutazione d'insieme emergerebbe il carattere discriminatorio della normativa, che colpisce essenzialmente i trasportatori stabiliti negli Stati membri situati alla periferia dell'Unione.

866 La Repubblica di Malta sottolinea che l'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055 viola il principio della parità di trattamento, in quanto, senza la minima giustificazione oggettiva, il periodo di attesa previsto da tale disposizione tratta allo stesso modo situazioni diverse. A causa della natura insulare di Malta e della sua situazione geografica, le imprese di trasporto maltesi non prenderebbero in considerazione la possibilità di organizzare il ritorno dei loro veicoli a Malta dopo tre operazioni di cabotaggio in uno Stato membro ospitante successive a un'operazione di trasporto internazionale a destinazione di tale Stato membro. Pertanto, il periodo di attesa le obbligherebbe a dirigere i loro veicoli verso un altro Stato membro o a sospendere le loro attività nello Stato membro ospitante fino alla scadenza di tale periodo.

867 Inoltre, la Repubblica di Malta rileva che, certamente, il legislatore dell'Unione deve disporre di un ampio margine di discrezionalità nell'esercizio delle sue competenze, quando si trovi di fronte a scelte economiche o tecniche complesse. Tuttavia, una misura come il periodo di attesa non presenterebbe particolari complessità. Essa costituirebbe una norma generale applicabile a tutti gli Stati membri che tenderebbe ad ignorare le particolarità geografiche specifiche di un determinato Stato membro. Una norma siffatta avrebbe l'effetto di discriminare uno Stato membro notoriamente impossibilitato a conformarsi al periodo di attesa a causa della sua particolare infrastruttura di trasporto, dei meccanismi di accesso alle merci straniere e delle sue caratteristiche geografiche uniche.

868 Quanto al periodo di attesa in sé, la Repubblica di Malta ritiene che occorra procedere non già alla ponderazione degli obiettivi di tutela della salute o dell'ambiente di un atto legislativo con gli effetti socioeconomici di tale atto nei diversi Stati membri, bensì alla ponderazione degli effetti socioeconomici positivi che detto atto comporta per la grande maggioranza degli Stati membri situati sul continente con, da un lato, gli effetti pregiudizievoli dell'atto in parola sull'ambiente per l'Unione nel suo insieme e, dall'altro, i suoi effetti socioeconomici pregiudizievoli per la minoranza degli Stati membri situati alla periferia dell'Unione. A tale proposito, sarebbe manifestamente errato applicare alle imprese di trasporto stabilite in uno Stato membro insulare lo stesso trattamento applicato alle imprese che non dipendono da una tratta marittima per esercitare le loro attività di trasporto.

869 Secondo la Repubblica di Lituania e la Romania, il periodo di attesa porterebbe a ridistribuire artificiosamente il mercato del trasporto di merci su strada e a limitare gli sbocchi commerciali dei trasportatori in altri Stati membri. Tale misura protezionistica e restrittiva erigerebbe una barriera all'ingresso sui mercati esterni per i trasportatori non residenti, provenienti essenzialmente dagli Stati membri situati alla periferia dell'Unione e da quelli di piccole dimensioni.

870 In secondo luogo, la Repubblica di Lituania, la Romania e la Repubblica di Malta affermano che il periodo di attesa viola il principio di non discriminazione e il principio di uguaglianza degli Stati membri a motivo della posizione nettamente più sfavorevole in cui si trovano gli Stati membri situati alla periferia dell'Unione, quelli di piccole dimensioni o quelli che si distinguono per il loro carattere insulare. A tal riguardo, la Repubblica di Lituania deduce, in particolare, la violazione dell'articolo 4, paragrafo 2, TUE.

871 Il Parlamento e il Consiglio ritengono che tali argomenti siano infondati.

2) Giudizio della Corte

872 È pacifico, nel caso di specie, che la misura prevista all'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055, imponendo alle imprese di trasporto di osservare un periodo di attesa tra due cicli di cabotaggio nello stesso Stato membro, si applica indistintamente a tutte le imprese di trasporto indipendentemente dallo Stato membro in cui sono stabilite e non comporta quindi una discriminazione diretta vietata dal diritto dell'Unione.

873 Occorre pertanto esaminare, conformemente alla giurisprudenza richiamata ai punti da 308 a 310 della presente sentenza, se tale disposizione applichi ingiustificatamente la stessa norma a situazioni diverse, alla luce, segnatamente, dell'obiettivo perseguito da detta disposizione, e costituisca, per tale motivo, una discriminazione indiretta vietata dal diritto dell'Unione, in quanto, come affermano, in sostanza, la Repubblica di Lituania, la Romania e la Repubblica di Malta, essa sarebbe, per sua stessa natura, idonea ad incidere maggiormente sulle imprese di trasporto stabilite in Stati membri situati, secondo tali Stati membri ricorrenti, alla «periferia dell'Unione», di piccole dimensioni o che si distinguono per il loro carattere insulare nonché tale specifico gruppo di Stati membri rispetto alle altre imprese di trasporto e agli altri Stati membri.

874 Per quanto riguarda, in primo luogo, l'esistenza di un'asserita discriminazione tra le imprese di trasporto stabilite, da un lato, in Stati membri situati alla «periferia dell'Unione», di piccole dimensioni o che si distinguono per il loro carattere insulare e, dall'altro, quelle stabilite negli Stati membri situati nella «parte centrale o occidentale dell'Unione», si deve rilevare che, contrariamente alla premessa sulla quale si basano gli argomenti della Romania e della Repubblica di Malta, e come risulta dai punti 833 e 843 della presente sentenza, l'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055 non impone all'impresa di trasporto, qualunque sia lo Stato membro in cui è stabilita, un obbligo di far ritornare il veicolo alla sede di attività di tale impresa durante il periodo di attesa. Inoltre, detto periodo di attesa non priva le imprese di trasporto, qualunque sia lo Stato membro in cui sono stabilite, della possibilità di proseguire, durante tale periodo, attività di trasporto, ivi comprese attività di cabotaggio, purché non siano effettuate nello stesso Stato membro ospitante.

875 Pertanto, non si può sostenere che il periodo di attesa abbia l'effetto di porre talune imprese di trasporto, in ragione delle caratteristiche geografiche dello Stato membro in cui sono stabilite - che si tratti di caratteristiche attinenti alla sua ubicazione, che secondo gli Stati membri ricorrenti è alla «periferia dell'Unione», alle sue dimensioni o al suo carattere insulare - in una situazione diversa rispetto alle imprese stabilite negli Stati membri situati nella «parte centrale o occidentale» dell'Unione.

876 L'asserita diversa incidenza del periodo di attesa sulle imprese di trasporto a seconda del loro luogo di stabilimento nell'Unione risulta non già dal presunto carattere discriminatorio della norma introdotta dal legislatore dell'Unione all'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento

2020/1055, bensì, come rilevato al punto 850 della presente sentenza, dal modello di gestione economica per il quale hanno optato alcune imprese di trasporto, indipendentemente dallo Stato membro in cui sono stabilite, consistente nel fornire la maggior parte, se non la totalità, delle loro prestazioni di servizi nell'ambito di operazioni di cabotaggio effettuate in modo permanente o continuativo nel territorio dello stesso Stato membro ospitante.

877 Si deve inoltre aggiungere che, da un lato, come ha rilevato l'avvocato generale ai paragrafi 618 e 796 delle sue conclusioni, solo le imprese di trasporto che esercitano le loro attività in violazione del carattere temporaneo dei trasporti di cabotaggio già previsto dal regolamento n. 1072/2009 saranno particolarmente colpite dal periodo di attesa. Orbene, l'obiettivo perseguito dall'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055, quale indicato al considerato 21 di detto regolamento, consiste per l'appunto nel garantire che i trasporti di cabotaggio non siano effettuati in modo da costituire un'attività permanente o continuativa all'interno dello Stato membro ospitante.

878 Dall'altro lato, è vero che le conseguenze dell'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055 sulle imprese di trasporto possono essere diverse a seconda della quota dei trasporti di cabotaggio nel complesso delle attività di tali imprese e rappresentare un onere più gravoso per quelle, indipendentemente dallo Stato membro in cui sono stabilite, che hanno optato per il modello di gestione economica menzionato nei punti 850 e 876 della presente sentenza, rispetto a quelle che svolgono solo poche attività di trasporto di tale natura e sulle quali detto periodo ha un'incidenza minore.

879 Tuttavia, occorre ricordare che, conformemente alla giurisprudenza richiamata al punto 829 della presente sentenza, allorché un atto legislativo ha già coordinato le legislazioni degli Stati membri in un determinato settore di azione dell'Unione, il legislatore dell'Unione è legittimato ad adeguare tale atto a qualsiasi cambiamento delle circostanze o a qualsiasi evoluzione delle conoscenze, tenuto del compito a esso incombente di vigilare sulla tutela degli interessi generali riconosciuti dai trattati e di prendere in considerazione gli obiettivi trasversali dell'Unione sanciti, in particolare, all'articolo 3, paragrafo 3, TUE, per quanto riguarda l'instaurazione di un mercato interno. Infatti, in una situazione del genere il legislatore dell'Unione può adempiere correttamente il compito affidatogli di vigilare sulla protezione di tali interessi generali e di tali obiettivi trasversali soltanto qualora gli sia consentito di adeguare la pertinente normativa dell'Unione a simili cambiamenti o evoluzioni.

880 Orbene, nel caso di specie, il legislatore dell'Unione, lungi dall'introdurre una discriminazione tra imprese di trasporto, ha inteso porre rimedio, mediante l'adozione dell'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055, alle conseguenze inattese determinate, in vigenza del regolamento n. 1072/2009, nella versione precedente all'entrata in vigore del regolamento 2020/1055, dalla comparsa di pratiche di cabotaggio sistematico contrarie al carattere temporaneo che il trasporto di cabotaggio deve rivestire.

881 Come rilevato al punto 322 della presente sentenza, una disposizione del diritto dell'Unione non può quindi essere considerata contraria di per sé ai principi della parità di trattamento e di non discriminazione per il solo motivo che comporta conseguenze diverse per taluni operatori economici, se tale situazione è il risultato di condizioni di funzionamento diverse nelle quali si trovano tali operatori e non di una situazione giuridica diseguale in cui la disposizione impugnata li avrebbe posti.

882 Le constatazioni che precedono non possono essere messe in discussione, anzitutto, dall'argomento della Repubblica di Lituania e della Romania secondo cui il periodo di attesa ridistribuisce artificiosamente il mercato del trasporto di merci su strada e limita gli sbocchi commerciali delle imprese di trasporto stabilite negli Stati membri situati, secondo tali Stati membri ricorrenti, alla «periferia dell'Unione» e in quelli di piccole dimensioni, cosicché porrebbe, di fatto, tali imprese in una situazione diversa da quella delle imprese stabilite negli Stati membri situati nella «parte centrale o occidentale dell'Unione».

883 Infatti, un argomento siffatto si basa, in sostanza, sulla considerazione, da un lato, che le esigenze di trasporto esisterebbero soprattutto, secondo detti Stati membri ricorrenti, nelle «parti centrale e occidentale dell'Unione» e, dall'altro, che le imprese di trasporto stabilite negli Stati membri situati alla «periferia dell'Unione» e in quelli di piccole dimensioni realizzerebbero la maggior parte dei trasporti di cabotaggio dell'Unione, mentre le imprese di trasporto stabilite negli altri Stati membri effettuerebbero principalmente operazioni di trasporto all'interno del proprio Stato membro.

884 Orbene, si deve osservare che l'eventuale diversa incidenza sulle imprese di trasporto in funzione del loro Stato membro di stabilimento risulta, in ogni caso, dalla diversa natura delle operazioni realizzate, la quale si riflette nell'articolo 91, paragrafo 1, lettera b), TFUE, da cui risulta che i trasporti di cabotaggio, ossia quelli realizzati all'interno di uno Stato membro da un vettore non stabilito nello stesso, devono essere distinti dai trasporti puramente nazionali, ossia quelli realizzati all'interno di uno Stato membro da un vettore ivi stabilito.

885 Pertanto, non può violare i principi della parità di trattamento e di non discriminazione il fatto che operazioni di trasporto effettuate in un determinato Stato membro siano soggette a norme diverse quando costituiscono operazioni diverse, nella fattispecie a seconda che si tratti di trasporti di cabotaggio o di trasporti puramente nazionali.

886 Quanto all'argomento della Repubblica di Malta secondo cui il periodo di attesa obbliga i trasportatori maltesi, alla scadenza di un periodo di cabotaggio, a recarsi in un altro Stato membro o a sospendere le loro attività durante il periodo di attesa, si deve rilevare che, da un lato, la necessità di recarsi in un altro Stato membro derivava già dall'articolo 8, paragrafo 2, del regolamento n. 1072/2009, giacché, in forza di tale disposizione, che non è stata modificata dal regolamento 2020/1055, il veicolo deve lasciare il territorio dello Stato membro ospitante al termine di un primo ciclo di cabotaggio, prima di poter eventualmente iniziare, a seguito di una nuova operazione di trasporto internazionale a destinazione di tale Stato membro, un nuovo ciclo di cabotaggio in quest'ultimo.

887 Dall'altro lato, come ricordato al punto 874 della presente sentenza, il rispetto del periodo di attesa non implica che l'impresa di trasporto interessata debba sospendere ogni attività di trasporto. Infatti, esso non impedisce a tale impresa di realizzare operazioni di trasporto diverse dai trasporti di cabotaggio nello stesso Stato membro ospitante al termine di un primo ciclo di cabotaggio in detto Stato. Pertanto, l'argomento della Repubblica di Malta si basa in realtà sulla premessa secondo cui, in assenza di un periodo di attesa, le imprese di trasporto interessate continuerebbero ad effettuare simili trasporti di cabotaggio nello stesso Stato membro. Orbene, detto periodo è stato istituito proprio per prevenire tali attività svolte in modo permanente o continuativo all'interno dello stesso Stato membro ospitante.

888 Per quanto riguarda, in secondo luogo, gli argomenti della Repubblica di Lituania, della Romania e della Repubblica di Malta relativi all'esistenza di una presunta violazione del principio di non discriminazione e del principio di uguaglianza degli Stati membri, essi devono essere respinti per gli stessi motivi appena esposti, dato che si basano, essenzialmente, sulle conseguenze indirette che deriverebbero dall'asserita discriminazione tra le imprese di trasporto stabilite nell'Unione. Inoltre, lo stesso vale per la violazione asserita dalla Repubblica di Lituania del principio di uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati, sancito all'articolo 4, paragrafo 2, TUE, dal momento che tale Stato membro non fa valere un argomento distinto sul fondamento di tale disposizione.

889 Peraltro, anche supponendo che taluni Stati membri siano indirettamente toccati in misura maggiore rispetto ad altri dalla suddetta disposizione, nonostante il suo carattere indistintamente applicabile, è sufficiente ricordare che, secondo la giurisprudenza della Corte esposta al punto 332 della presente sentenza, un atto dell'Unione inteso a parificare le norme degli Stati membri, purché esso si applichi allo stesso modo a tutti gli Stati membri, non può essere considerato discriminatorio, in quanto un simile atto di armonizzazione crea inevitabilmente effetti diversi a seconda dello stato precedente delle varie normative e prassi nazionali.

890 Tali considerazioni non possono essere messe in discussione dall'affermazione della Romania relativa all'effetto discriminatorio globale che risulterebbe dal complesso delle disposizioni facenti parte del «Pacchetto mobilità», oggetto dei tre ricorsi proposti da tale Stato membro nelle cause da C-546/20 a C-548/20. Infatti, quest'ultimo non ha dimostrato, nella causa C-547/20, che dall'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055 derivi una discriminazione. Per il resto, gli argomenti diretti contro il regolamento 2020/1054 e la direttiva 2020/1057 devono essere esaminati nell'ambito dei motivi e degli argomenti volti ad ottenere, nel contesto dei ricorsi proposti nelle cause C-546/20 e C-548/20, l'annullamento, in tutto o in parte, di tali atti del diritto dell'Unione.

891 Di conseguenza, occorre respingere in quanto infondati il secondo motivo considerato nella sua seconda parte dedotto dalla Repubblica di Lituania, il terzo motivo dedotto dalla Romania, nella parte in cui è diretto contro l'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055, e il terzo motivo dedotto dalla Repubblica di Malta.

c) Sulla violazione dell'articolo 91, paragrafo 1, TFUE

1) Argomenti delle parti

892 La Repubblica di Bulgaria, con il suo quarto motivo, nella parte in cui è diretto contro l'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055, afferma che, adottando tale disposizione, il legislatore dell'Unione ha violato l'articolo 91, paragrafo 1, TFUE.

893 Secondo tale Stato membro, detto articolo 91, paragrafo 1, che costituisce la base giuridica del menzionato regolamento, imponeva al legislatore di deliberare secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del CESE e del CdR. Il periodo di attesa previsto all'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055 non figurava nella proposta di regolamento «stabilimento» e pertanto non ha potuto essere esaminato da tali comitati prima che essi formulassero i rispettivi pareri, il 18 gennaio e il 1º febbraio 2018. Non avendo consultato successivamente tali comitati sulla modifica sostanziale apportata a tale proposta, detto legislatore avrebbe violato il succitato articolo 91, paragrafo 1.

894 La Repubblica di Bulgaria osserva che la Corte si è pronunciata sull'obbligo di consultazione nell'ambito del procedimento legislativo in un'epoca in cui, senza essere colegislatore, il Parlamento, al pari del CESE e del CdR oggi, aveva un ruolo consultivo. La Corte avrebbe dichiarato che l'obbligo di consultare il Parlamento comportava quello di procedere a una nuova consultazione ogni volta che l'atto infine adottato, considerato complessivamente, fosse diverso quanto alla sua stessa sostanza da quello sul quale il Parlamento era già stato consultato (v., in tal senso, sentenza del 16 luglio 1992, Parlamento/Consiglio, C-65/90, EU:C:1992:325, punto 16).

895 Atteso che tale ruolo consultivo sarebbe, attualmente, sempre esercitato dal CESE e dal CdR, in forza dell'articolo 91, paragrafo 1, TFUE, la giurisprudenza menzionata nel punto precedente si applicherebbe per analogia all'obbligo di consultare questi due comitati. Di conseguenza, nel caso di specie, essi avrebbero dovuto essere consultati nuovamente in merito alla modifica sostanziale consistente nell'introduzione del periodo di attesa.

896 Sarebbe errato affermare, come fa il Parlamento, che non esiste alcun precedente di seconda consultazione dei comitati nell'ambito del procedimento legislativo. Ad esempio, durante il procedimento legislativo sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla valutazione delle tecnologie sanitarie, che modifica la direttiva 2011/24/UE [COM(2018) 51 final], alla base giuridica dell'atto in questione sarebbe stata aggiunta una disposizione complementare, il che avrebbe indotto il legislatore dell'Unione a decidere di consultare il CESE una seconda volta.

897 Il Parlamento e il Consiglio sostengono che tale motivo è infondato.

2) Giudizio della Corte

898 Occorre ricordare che l'articolo 91, paragrafo 1, TFUE prevede che, ai fini dell'applicazione dell'articolo 90 TFUE e tenuto conto degli aspetti peculiari dei trasporti, il Parlamento e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del CESE e del CdR, stabiliscono, in particolare, le condizioni per l'ammissione di vettori non residenti ai trasporti nazionali in uno Stato membro.

899 È giocoforza constatare che da tale disposizione non risulta che il CESE e il CdR debbano essere nuovamente consultati qualora sia prevista una modifica a una proposta di atto legislativo.

900 La Repubblica di Bulgaria afferma tuttavia che l'obbligo di consultazione del CESE e del CdR discende, nel caso di specie, dall'applicazione per analogia della giurisprudenza della Corte derivante dalla sentenza del 16 luglio 1992, Parlamento/Consiglio (C-65/90, EU:C:1992:325), che ha precisato la portata del ruolo consultivo che il Parlamento esercitava, all'epoca, nell'ambito del procedimento legislativo.

901 Secondo tale giurisprudenza, l'obbligo di consultare il Parlamento durante il procedimento legislativo, nei casi previsti dal Trattato, comporta quello di procedere a una nuova consultazione di detta istituzione ogni volta che l'atto infine adottato, considerato complessivamente, sia diverso quanto alla sua stessa sostanza da quello sul quale il Parlamento era già stato consultato, eccetto i casi in cui gli emendamenti corrispondono essenzialmente al desiderio espresso dallo stesso Parlamento (v., in tal senso, sentenza del 16 luglio 1992, Parlamento/Consiglio, C-65/90, EU:C:1992:325, punto 16 e giurisprudenza ivi citata). Tale obbligo di regolare consultazione del

Parlamento è considerato come una formalità sostanziale, la cui inosservanza implica la nullità dell'atto di cui trattasi (v., in tal senso, sentenza del 5 luglio 1995, Parlamento/Consiglio, C-21/94, EU:C:1995:220, punto 17).

902 Tuttavia, senza che occorra indagare se, nella parte in cui introduce il periodo di attesa, l'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055 costituisca una modifica sostanziale apportata alla proposta di regolamento «stabilimento», si deve rilevare che, come affermano il Parlamento e il Consiglio, la giurisprudenza richiamata ai punti 900 e 901 della presente sentenza non è trasponibile all'obbligo di consultazione del CESE e del CdR, previsto all'articolo 91, paragrafo 1, TFUE.

903 Infatti, al fine di qualificare come formalità sostanziale l'obbligo di procedere a una nuova consultazione del Parlamento, la Corte ha dichiarato che tale obbligo derivava dal fatto che la partecipazione effettiva del Parlamento al processo legislativo rappresenta un elemento essenziale dell'equilibrio istituzionale voluto dal Trattato stesso e che tale potere riflette un fondamentale principio della democrazia, secondo cui i popoli partecipano all'esercizio del potere per il tramite di un'assemblea rappresentativa (v., in tal senso, sentenza del 10 giugno 1997, Parlamento/Consiglio, C-392/95, EU:C:1997:289, punto 14 e giurisprudenza ivi citata). Orbene, tali considerazioni non si applicano analogamente al CESE e al CdR.

904 In primo luogo, occorre sottolineare che il CESE e il CdR, da un lato, e il Parlamento, dall'altro, occupano posizioni distinte nell'ambito dell'equilibrio istituzionale dell'Unione. Infatti, mentre il Parlamento figura tra le istituzioni dell'Unione elencate all'articolo 13, paragrafo 1, TUE, tali comitati ricadono, l'uno, negli articoli da 301 a 304 TFUE e, l'altro, negli articoli da 305 a 307 TFUE, che figurano nel capo 3 del titolo I della parte sesta del Trattato FUE, intitolato «Gli organi consultivi dell'Unione».

905 In secondo luogo, l'articolo 10 TUE enuncia, al paragrafo 1, che «[i]l funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa». Il paragrafo 2 di tale articolo precisa, da un lato, che i cittadini sono direttamente rappresentati, a livello dell'Unione, nel Parlamento europeo e che, dall'altro, gli Stati membri sono rappresentati nel Consiglio europeo dai rispettivi capi di Stato o di governo e nel Consiglio dai rispettivi governi, a loro volta democraticamente responsabili dinanzi ai loro parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini. Per contro, tale articolo non conferisce alcuna funzione di rappresentanza democratica al CESE e al CdR.

906 Ne consegue che la Repubblica di Bulgaria non può fondatamente invocare la giurisprudenza relativa all'obbligo di procedere a una nuova consultazione del Parlamento durante il procedimento legislativo per sostenere che, nel caso di specie, il legislatore dell'Unione ha violato l'articolo 91, paragrafo 1, TFUE.

907 Tale conclusione non può essere messa in dubbio dall'affermazione di detto Stato membro secondo cui esiste un precedente, che riguarda il procedimento legislativo concernente la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla valutazione delle tecnologie sanitarie, che modifica la direttiva 2011/24/UE [COM(2018) 51 final], il quale dimostra l'esistenza dell'obbligo di procedere a una nuova consultazione del CESE e del CdR.

908 Infatti, come correttamente sostenuto dal Consiglio, occorre distinguere, conformemente all'articolo 304, primo comma, e all'articolo 307, primo comma, TFUE, i casi, «previsti dai trattati», nei quali la consultazione del CESE e del CdR è obbligatoria dagli altri casi nei quali tale consultazione è facoltativa e lasciata alla discrezionalità del Parlamento, del Consiglio o della Commissione, come quello della presente fattispecie.

909 Ne consegue che nessun obbligo di procedere a una nuova consultazione di tali comitati può essere desunto da un precedente procedimento nel quale una di tali istituzioni dell'Unione ha ritenuto opportuno procedere a una nuova consultazione di uno di essi.

910 Di conseguenza, occorre respingere in quanto infondo il quarto motivo dedotto dalla Repubblica di Bulgaria, nella parte in cui è diretto contro l'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055.

d) Sulla violazione dell'articolo 90 TFUE, in combinato disposto con l'articolo 3, paragrafo 3, TUE, dell'articolo 91, paragrafo 2, e dell'articolo 94 TFUE

1) Argomenti delle parti

911 La Repubblica di Lituania, con il suo terzo motivo, la Repubblica di Bulgaria, con il suo quinto motivo, nella parte in cui è diretto contro l'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055, la Repubblica di Malta, con il suo primo motivo, e la Repubblica di Polonia, con i suoi motivi secondo e terzo, affermano che, adottando l'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055, il legislatore dell'Unione ha violato i requisiti derivanti dall'articolo 91, paragrafo 2, TFUE, considerato limitatamente alla Repubblica di Malta, o da tale disposizione e dall'articolo 94 TFUE. La Repubblica di Bulgaria deduce, inoltre, la violazione dell'articolo 90 TFUE, letto alla luce dell'articolo 3, paragrafo 3, TUE.

912 In primo luogo, la Repubblica di Bulgaria afferma che l'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055 viola l'articolo 90 TFUE, in combinato disposto con l'articolo 3, paragrafo 3, TUE, l'articolo 91, paragrafo 2, e l'articolo 94 TFUE, a causa degli effetti pregiudizievoli sul tenore di vita e sull'occupazione in Bulgaria e, in generale, negli Stati membri situati alla periferia dell'Unione, nonché sulla situazione economica delle imprese di trasporto.

913 Tali effetti sarebbero la conseguenza dell'aumento del numero di trasporti a vuoto e delle spese che ne derivano. A tal riguardo, la Repubblica di Bulgaria ritiene che l'introduzione del periodo di attesa comporterà costi significativi per i trasportatori non solo in Bulgaria ma anche in tutti gli Stati membri i cui trasportatori effettuano operazioni di cabotaggio, e tale Stato membro evoca, sulla base degli studi menzionati nei punti 772 e 796 della presente sentenza, una riduzione fino al 31% entro il 2035 del numero di trasporti di cabotaggio nell'Unione e un costo annuo per i trasportatori belgi fino a EUR 24 milioni.

914 Il legislatore dell'Unione non avrebbe quindi tenuto conto dell'importanza della coesione economica, sociale e territoriale, né della solidarietà tra gli Stati membri, violando così le prescrizioni dell'articolo 3, paragrafo 3, TUE.

915 Tali conseguenze sarebbero state dimostrate sia dalla Repubblica di Bulgaria che da altri Stati membri. Tuttavia, non sarebbe stata effettuata alcuna valutazione complementare per stabilire in che modo si sarebbe inciso sul tenore di vita e sull'occupazione in talune regioni, nonché sulla prestazione dei servizi di trasporto in quanto tale, e non sarebbe stata svolta alcuna consultazione con il CESE o il CdR al riguardo.

916 In secondo luogo, per quanto attiene alla violazione dell'articolo 91, paragrafo 2, TFUE, la Repubblica di Lituania, la Repubblica di Malta e la Repubblica di Polonia addebitano al legislatore dell'Unione di non avere tenuto conto dell'incidenza della misura prevista all'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055 sul tenore di vita e sull'occupazione in talune regioni come pure sull'uso delle attrezzature relative ai trasporti. A tale proposito, la Repubblica di Bulgaria precisa che, sebbene il legislatore dell'Unione disponga di un ampio margine di discrezionalità, l'obbligo ad esso incombente di tenere conto di alcuni effetti delle misure che adotta non può essere limitato alla presa di conoscenza degli stessi, salvo privare di efficacia l'articolo 91, paragrafo 2, TFUE.

917 Sotto un primo profilo, secondo la Repubblica di Lituania, lo studio dell'ECIPE sulla discriminazione, l'esclusione e il danno ambientale indica, alla pagina 13, che il numero di persone che lavorano nel settore dei trasporti è molto più elevato negli Stati membri situati alla periferia dell'Unione di quanto non sia negli Stati membri situati nelle parti centrale e occidentale della stessa. Pertanto, gli effetti negativi del periodo di [attesa] previsto all'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055 sul tenore di vita e sull'occupazione sarebbero più significativi in questi primi Stati membri e si tradurrebbero nella perdita di posti di lavoro nonché in una migrazione dei lavoratori.

918 A tal riguardo, mentre, prima dell'adozione del regolamento 2020/1055, sarebbe stato possibile effettuare tre operazioni di cabotaggio ogni sette giorni, l'introduzione di tale periodo di attesa avrebbe come conseguenza che lo stesso numero di operazioni potrebbe essere realizzato solo ogni undici giorni. Ne deriverebbe una riduzione del volume delle attività delle imprese di trasporto stabilite negli Stati membri situati alla periferia dell'Unione e, di conseguenza, una riduzione del tenore di vita e dell'occupazione in tali Stati membri.

919 Ad esempio, in Lituania, come risulterebbe dall'articolo di stampa specializzata intitolato «*Lithuania challenges the Mobility Package at the EU court*» («La Lituania contesta il Pacchetto Mobilità dinanzi alla Corte di giustizia»), rischierebbero di perdere il lavoro fino a 35 000 lavoratori delle imprese di trasporto.

920 Sotto un secondo profilo, la Repubblica di Malta afferma che l'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055 avrà gravi conseguenze sulle imprese di trasporto stabilite in Stati membri insulari che, come la Repubblica di Malta, dipendono fortemente dalle comunicazioni marittime e dagli itinerari di trasporti multimodali, conseguenze che il legislatore dell'Unione non avrebbe potuto prendere in considerazione. Imporre ai trasportatori maltesi di sospendere le operazioni di trasporto per quattro giorni porterebbe a paralizzare arbitrariamente le loro attività di trasporto, al fine di conformarsi ad una norma che sarebbe stata concepita per operazioni di cabotaggio vere e proprie, ma non per i trasportatori stabiliti in Stati membri insulari che esercitano le loro attività sul continente.

921 La porzione marittima tra Malta e il continente sarebbe coperta principalmente da imbarcazioni Ro-Ro che trasportano semirimorchi piuttosto che veicoli interi. Benché i trasportatori maltesi non siano interessati alle operazioni di cabotaggio quali definite nel regolamento n. 1072/2009,

vale a dire le operazioni di trasporto nazionale in un altro Stato membro, le loro operazioni di trasporto in Italia sarebbero comunque tecnicamente qualificate come tali. Infatti, detto regolamento non considererebbe il trasporto di merci via mare da Malta all'Italia come un «trasporto internazionale», ai sensi del suo articolo 2, punto 2, cosicché il trasporto di un semirimorchio tra un porto italiano e un altro luogo in Italia sarebbe considerato un'operazione di cabotaggio.

922 Omettendo di prendere in considerazione la specificità e la peculiarità degli Stati membri insulari, come Malta, tale definizione escluderebbe chiaramente i trasportatori maltesi dal beneficio dei diritti connessi alla prestazione di servizi di trasporto internazionale.

923 Come evidenzierebbe lo studio realizzato dalla KPMG intitolato «*Ministry for Transport, Infrastructure and Capital Project – Market study: An impact assessment of Mobility Package I*» («Ministero dei Trasporti, delle Infrastrutture e dei Progetti di investimento – Studio di mercato: valutazione d'impatto del primo pacchetto di misure sulla mobilità»), il periodo di attesa avrebbe gravi ripercussioni sulle attività dei trasportatori maltesi. Dal momento che, in particolare, appesantirebbe le misure logistiche delle imprese di trasporto di uno Stato membro insulare che esercitano principalmente le loro attività di trasporto sul continente, aumenterebbe i costi dei trasporti e pregiudicherebbe l'efficacia delle operazioni di trasporto, tale periodo di attesa minaccerebbe l'attività del settore maltese dei trasporti internazionali, ai sensi dell'articolo 91, paragrafo 2, TFUE.

924 Sotto un terzo profilo, la Repubblica di Polonia, ritenendo che l'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055 porterà a una riduzione del tenore di vita e dell'occupazione in talune regioni degli Stati membri situati alla periferia dell'Unione e pregiudicherà le infrastrutture di trasporto, rinvia all'argomento da essa svolto a sostegno delle sue conclusioni dirette all'annullamento dell'articolo 1, punto 3, del regolamento 2020/1055, nella parte in cui inserisce il paragrafo 1, lettera b), nell'articolo 5 del regolamento n. 1071/2009, secondo il quale l'obbligo relativo al ritorno dei veicoli comporterà tragitti supplementari a vuoto privi di giustificazione economica.

925 Pertanto, il periodo di attesa potrebbe portare al ritiro dal mercato dei trasportatori che non sarebbero più in grado di esercitare un'attività redditizia. Ne conseguirebbe una soppressione di posti di lavoro nel settore dei trasporti nei suddetti Stati membri. A tal riguardo, non si sarebbe tenuto conto del fatto che il 90% delle imprese di trasporto occupa meno di dieci persone e che le PMI rappresentano il 55% delle persone che lavorano nel settore dei trasporti, mentre le conseguenze di detto periodo di attesa saranno particolarmente negative per tali imprese di trasporto. Inoltre, la Repubblica di Polonia afferma che la quota di tale settore nell'economia degli Stati membri situati alla periferia dell'Unione è più elevata di quanto non sia in quella degli altri Stati membri, sicché le soppressioni di posti di lavoro saranno particolarmente dannose negli Stati membri situati alla periferia dell'Unione.

926 Il legislatore dell'Unione non avrebbe preso in considerazione nemmeno l'aumento del traffico stradale indotto dalla misura in questione, che avrebbe l'effetto di aumentare la congestione sulle strade e di aggravare il deterioramento dello stato delle infrastrutture stradali. In tale contesto, occorrerebbe tenere conto della «legge della quarta potenza», che dimostra l'impatto dei veicoli sulle infrastrutture stradali, secondo la quale l'effetto di deterioramento delle strade aumenta esponenzialmente, elevato alla quarta potenza, con l'aumento del peso del veicolo. Sebbene gli

automezzi pesanti siano meno numerosi delle autovetture, la loro incidenza sulle infrastrutture sarebbe quindi molto maggiore. Inoltre, l'aumento del traffico stradale nuocerebbe alla qualità della vita nelle aree situate in prossimità dei principali nodi di trasporto.

927 Oltre a ciò, la Repubblica di Polonia ritiene che le modifiche giuridiche riguardanti il trasporto su strada porteranno ad un aumento del 19%, in media, del numero di comportamenti a rischio dei conducenti, connessi alla possibilità di infrangere la legge.

928 In terzo luogo, per quanto attiene alla violazione dell'articolo 94 TFUE, la Repubblica di Lituania e Repubblica di Polonia sostengono che, adottando l'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055, il legislatore dell'Unione non ha tenuto conto della situazione economica delle imprese di trasporto.

929 A causa di una valutazione insufficiente della situazione del mercato dei trasporti nell'Unione nonché delle particolarità geografiche pertinenti degli Stati membri per quanto riguarda tale mercato, non sarebbe stato preso in considerazione il deterioramento della situazione economica dei trasportatori stabiliti negli Stati membri situati alla periferia dell'Unione e in quelli di piccole dimensioni, conseguente all'applicazione del periodo di attesa previsto dalla suddetta disposizione. Gli Stati membri ricorrenti ricordano, al riguardo, che la quota dei trasporti di cabotaggio nell'attività di trasporto complessiva di un'impresa di trasporti è molto più elevata per tali trasportatori di quanto non sia per quelli stabiliti negli Stati membri situati al centro dell'Unione.

930 Al fine di suffragare l'argomento relativo a un effetto di esclusione dal mercato di detti trasportatori, che risulterebbe dall'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055, la Repubblica di Lituania si basa, inoltre, sugli elementi, esposti ai punti 772 e 796 della presente sentenza, tratti dallo studio dell'ECIPE sulla discriminazione, l'esclusione e il danno ambientale, nonché dallo studio, menzionato nell'articolo di stampa specializzata intitolato «Ai belgi non piace il Pacchetto mobilità. A loro avviso, le sue disposizioni comporteranno perdite anche per le loro imprese».

931 La Repubblica di Polonia sottolinea che il periodo di attesa comporterà, a causa delle sue conseguenze negative per un'ampia maggioranza delle imprese di trasporto, un probabile rischio di fallimento di molte di esse o di delocalizzazione in Stati membri situati al centro dell'Unione. Inoltre, detto Stato membro precisa che non si è tenuto conto del fatto che tali conseguenze saranno particolarmente negative per le PMI, sebbene queste imprese rappresentino il 90% delle imprese di trasporto.

932 Oltre a ciò, secondo la Repubblica di Polonia, l'adozione dell'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1054 durante la pandemia COVID-19 confermerebbe che non è stata presa in considerazione la situazione economica delle imprese di trasporto. Infatti, gli effetti economici di detta pandemia sarebbero stati particolarmente sentiti nel settore dei trasporti, esposto al calo della domanda e alle restrizioni all'attraversamento delle frontiere interne reintrodotte dagli Stati membri. Orbene, tali effetti sarebbero già stati presenti durante il procedimento legislativo.

933 Il Parlamento e il Consiglio ritengono che tali motivi siano infondati.

2) Giudizio della Corte

934 In primo luogo, occorre respingere l'argomento addotto dalla Repubblica di Bulgaria relativo alla violazione dell'articolo 90 FUE, in combinato disposto con l'articolo 3, paragrafo 3, TUE, in quanto, come risulta dai punti 423 e 424 della presente sentenza, l'articolo 3, paragrafo 3, TUE non fa parte dei parametri che consentono di valutare la conformità al diritto primario di una disposizione di diritto derivato. Lo stesso vale per l'articolo 90 TFUE, secondo cui gli obiettivi dei trattati sono perseguiti, nel settore dei trasporti, «nel quadro di una politica comune dei trasporti».

935 In secondo luogo, quanto agli argomenti della Repubblica di Lituania, della Repubblica di Bulgaria, della Repubblica di Malta e della Repubblica di Polonia vertenti sulla violazione dell'articolo 91, paragrafo 2, TFUE, occorre ricordare che, secondo tale disposizione, il legislatore dell'Unione deve tenere conto, quando adotta misure di cui al paragrafo 1 di tale articolo, che hanno per oggetto l'attuazione della politica comune dei trasporti, tenuto conto degli aspetti peculiari degli stessi, dei casi in cui la loro applicazione rischi di pregiudicare gravemente il tenore di vita e l'occupazione in talune regioni come pure l'uso delle attrezzature relative ai trasporti.

936 Atteso che il regolamento 2020/1054 è stato adottato dal legislatore dell'Unione sul fondamento dell'articolo 91, paragrafo 1, TFUE, e tale base giuridica non è contestata nell'ambito dei presenti ricorsi, detto legislatore doveva tenere conto, allorché ha adottato il periodo di attesa previsto all'articolo 2, punto 4, lettera a), di tale regolamento, delle esigenze derivanti dall'articolo 91, paragrafo 2, TFUE.

937 A tal riguardo, come rilevato ai punti da 393 a 396 della presente sentenza, l'articolo 91, paragrafo 2, TFUE impone al legislatore dell'Unione, quando adotta misure sul fondamento del paragrafo 1 di tale articolo 91, l'obbligo di «tenere conto» della loro incidenza sul tenore di vita e sull'occupazione in talune regioni come pure sull'uso delle attrezzature relative ai trasporti, il che si inserisce nel contesto più ampio di una ponderazione dei diversi obiettivi e interessi in gioco. Inoltre, come ha sottolineato l'avvocato generale al paragrafo 285 delle sue conclusioni, l'impiego del termine «gravemente» indica che la suddetta disposizione richiede un grado significativo di incidenza delle misure di cui trattasi su tali parametri, e non una mera incidenza.

938 Dall'articolo 91, paragrafo 2, TFUE risulta quindi che le gravi ripercussioni sul tenore di vita e sull'occupazione in talune regioni come pure sull'uso delle attrezzature relative ai trasporti non costituiscono limiti assoluti, visto l'ampio margine di discrezionalità di cui il legislatore dell'Unione dispone in materia di politica comune dei trasporti per l'adozione delle misure a tal fine, purché esso tenga conto di tali elementi.

939 Ne consegue che, nell'ambito della valutazione degli effetti derivanti dall'adozione di una misura basata sull'articolo 91, paragrafo 1, TFUE, il legislatore dell'Unione deve prendere in considerazione in modo equilibrato i diversi interessi in gioco al fine di raggiungere i legittimi obiettivi perseguiti. Così, il solo fatto che esso debba tenere conto del tenore di vita e dell'occupazione in talune regioni e, pertanto, degli interessi economici delle imprese di trasporto non osta a che queste ultime siano oggetto di misure vincolanti (v., per analogia, sentenza del 9 settembre 2004, Spagna e Finlandia/Parlamento e Consiglio, C-184/02 e C-223/02, EU:C:2004:497, punto 72 e giurisprudenza ivi citata).

940 Ne discende che l'articolo 91, paragrafo 2, TFUE riflette, in sostanza, l'obbligo per il legislatore dell'Unione di agire nel rispetto del principio di proporzionalità adottando misure idonee a realizzare l'obiettivo perseguito, che non eccedano manifestamente quanto è necessario per realizzarlo e siano proporzionate rispetto a detto obiettivo.

941 Orbene, si è già constatato, al punto 859 della presente sentenza, che i motivi e gli argomenti sollevati dalla Repubblica di Lituania, dalla Repubblica di Bulgaria, dalla Repubblica di Malta e dalla Repubblica di Polonia, vertenti sulla violazione, da parte dell'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055, del principio di proporzionalità, non consentono di ritenere che tale principio sia stato violato.

942 Inoltre, nella misura in cui la Repubblica di Bulgaria addebita al legislatore dell'Unione di non avere consultato nuovamente il CESE e il CdR prima di adottare la misura relativa al periodo di attesa, tali argomenti devono essere respinti per le ragioni esposte ai punti da 898 a 910 della presente sentenza.

943 Peraltro, oltre al fatto che gli argomenti sollevati nell'ambito dell'esame dell'asserita violazione del principio di proporzionalità sono stati respinti, la Repubblica di Lituania, la Repubblica di Bulgaria, la Repubblica di Malta e la Repubblica di Polonia non hanno fornito, a sostegno dei presenti motivi e argomenti con i quali deducono la violazione dell'articolo 91, paragrafo 2, TFUE, alcun elemento supplementare idoneo a suffragare le loro affermazioni secondo le quali il periodo di attesa avrebbe un'incidenza grave sul tenore di vita e sull'occupazione in talune regioni come pure sull'uso delle attrezzature relative ai trasporti, di cui il legislatore dell'Unione non avrebbe tenuto conto istituendo tale periodo, in spregio alla menzionata disposizione.

944 Sotto un primo profilo, per quanto riguarda l'incidenza della misura prevista all'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055 sul tenore di vita e sull'occupazione, la Repubblica di Lituania afferma che il periodo di attesa avrà un effetto pregiudizievole negli Stati membri situati, a suo avviso, alla «periferia dell'Unione» in quanto consentirà solo di effettuare tre trasporti di cabotaggio ogni undici giorni e non più ogni sette giorni, come prevedeva la normativa precedente. Tuttavia, come esposto ai punti 832 e 833 della presente sentenza, tale periodo di attesa non priva le imprese di trasporto della possibilità di proseguire le loro attività nell'ambito di operazioni di trasporto diverse dai trasporti di cabotaggio nello stesso Stato membro ospitante, in particolare operazioni di cabotaggio in un altro Stato membro ospitante. Oltre a ciò, come giustamente sostenuto dal Consiglio, e come rilevato ai punti 834 e 835 della presente sentenza, anche prima delle modifiche apportate dal regolamento 2020/1055, l'articolo 8, paragrafo 2, del regolamento n. 1072/2009 richiedeva già che, tra due cicli di cabotaggio, fosse dedicato un certo lasso di tempo alla realizzazione con il veicolo in questione di un trasporto internazionale prima di iniziare un nuovo ciclo di cabotaggio nello stesso Stato membro ospitante.

945 Inoltre, per quanto riguarda il rischio che 35 000 lavoratori perdano il loro impiego nel settore dei trasporti lituano, oltre al fatto che questo argomento riveste carattere ipotetico, dall'articolo di stampa specializzata da cui è tratta tale stima risulta che essa si basa su una dichiarazione del Ministro dei Trasporti e delle Comunicazioni lituano. Orbene, in ogni caso, una dichiarazione siffatta non può essere sufficiente a dimostrare un'incidenza grave sull'occupazione.

946 Per quanto riguarda, d'altro canto, l'argomento della Repubblica di Polonia relativo ad un'eventuale incidenza grave sull'occupazione del periodo di attesa previsto all'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055, si deve osservare che tale Stato membro non correda la sua affermazione, secondo cui tale misura potrebbe implicare il ritiro dei trasportatori

dal mercato per il motivo che essi non sarebbero più in grado di esercitare un'attività redditizia, con le precisazioni necessarie per valutarne la fondatezza. Infatti, tale Stato membro fa nuovamente riferimento, a sostegno del suo argomento, alle conseguenze dell'attuazione dell'obbligo relativo al ritorno dei veicoli, che consisterebbero nell'effettuazione di tragitti supplementari a vuoto, senza spiegare perché tali conseguenze valgano anche per il periodo di attesa.

947 A tal riguardo, occorre sottolineare che il rispetto di detto periodo di attesa non impone, di per sé, tragitti supplementari. Un periodo siffatto richiede solo che l'impresa di trasporto interessata che non intende immobilizzare il veicolo per la durata del periodo di attesa effettui, durante detto periodo, solo operazioni di trasporto diverse dalle operazioni di trasporto di cabotaggio nello stesso Stato membro ospitante che avrebbero potuto essere effettuate in assenza del periodo in parola.

948 Di conseguenza, anche l'argomento della Repubblica di Polonia relativo all'incidenza del periodo di attesa sul livello dell'occupazione deve essere considerato, in mancanza di qualsiasi elemento concreto idoneo a suffragarne la fondatezza, di natura speculativa.

949 Sotto un secondo profilo, per quanto attiene all'incidenza della misura prevista all'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055 sull'uso delle attrezzature relative ai trasporti e sulla qualità della vita nelle aree situate in prossimità dei principali nodi di trasporto, occorre respingere, per le stesse ragioni esposte al punto 947 della presente sentenza, l'argomento svolto dalla Repubblica di Polonia basato sul fatto che il periodo di attesa porterà ad un aumento significativo del traffico stradale. Analogamente, una simile incidenza non può neppure risultare, evidentemente, da un periodo di immobilizzazione del veicolo nel caso in cui non sia possibile realizzare, durante tale periodo di attesa, operazioni di trasporto diverse da quelle consistenti in trasporti di cabotaggio nello stesso Stato membro ospitante.

950 Inoltre, per quanto riguarda gli argomenti addotti dalla Repubblica di Polonia relativi all'aumento del numero di comportamenti a rischio che asseritamente risulterà da detto periodo, essi hanno carattere speculativo, sicché non consentono di dimostrare una violazione dei requisiti derivanti dall'articolo 91, paragrafo 2, TFUE.

951 Sotto un terzo profilo, nella misura in cui la Repubblica di Malta intende sostenere che il periodo di attesa viola l'articolo 91, paragrafo 2, TFUE, in quanto la qualificazione di una determinata operazione di trasporto come trasporto internazionale o come trasporto di cabotaggio non terrebbe conto della specifica situazione geografica di Malta, è sufficiente osservare che, come rileva il Parlamento e come riconosce tale Stato membro, una qualificazione siffatta deriva dalle definizioni contenute nell'articolo 2, punti 2 e 6, del regolamento n. 1072/2009, disposizioni che non sono state modificate dal regolamento 2020/1055 e che, in ogni caso, rappresentano una questione diversa da quella del periodo di attesa. Pertanto, è sufficiente constatare che un argomento siffatto non è idoneo a dimostrare la violazione dell'articolo 91, paragrafo 2, TFUE da parte dell'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055.

952 In terzo luogo, per quanto riguarda gli argomenti della Repubblica di Lituania, della Repubblica di Bulgaria e della Repubblica di Polonia vertenti sull'asserita violazione dell'articolo 94 TFUE, è sufficiente rilevare che tale disposizione, ai sensi della quale qualsiasi misura «in materia di prezzi e condizioni di trasporto», adottata nell'ambito dei trattati, deve tener conto della situazione economica dei vettori, non è pertinente nel caso di specie. Infatti, l'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055, istituendo un periodo di attesa tra due cicli di cabotaggio in uno

stesso Stato membro, non disciplina i prezzi o le condizioni di trasporto delle merci o di viaggiatori, bensì le modalità secondo le quali un trasportatore può, dopo la scadenza di un primo ciclo di cabotaggio in uno Stato membro ospitante, iniziare un nuovo ciclo di cabotaggio nel medesimo Stato membro ospitante.

953 Di conseguenza, occorre respingere in quanto infondati il terzo motivo dedotto dalla Repubblica di Lituania; il quinto motivo dedotto dalla Repubblica di Romania, nella parte in cui è diretto contro l'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055; il primo motivo dedotto dalla Repubblica di Malta nonché i motivi secondo e terzo dedotti dalla Repubblica di Polonia.

e) Sulla violazione delle libertà fondamentali garantite dal Trattato FUE

1) Argomenti delle parti

954 In primo luogo, la Repubblica di Lituania, con il suo secondo motivo considerato nella sua prima parte, afferma che il periodo di attesa previsto all'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055 viola l'articolo 26 TFUE, sulla base del rilievo che la prima di tali disposizioni restringe il funzionamento del mercato interno e limita l'efficienza della catena logistica.

955 Il fatto che l'obiettivo consistente nel realizzare un mercato interno, enunciato all'articolo 26 TFUE, sia attuato e precisato da altre disposizioni dei trattati non avrebbe l'effetto di privare tale articolo di rilevanza, come la Corte avrebbe riconosciuto nella sentenza del 27 aprile 2017, Pinckernelle (C-535/15, EU:C:2017:315, punti 43 e 44).

956 Pertanto, sebbene la politica comune dei trasporti sia specificamente disciplinata dal titolo VI della parte terza del Trattato FUE, i principi del mercato interno si applicherebbero in linea di massima nel settore dei trasporti, dal momento che tale politica comune ha l'unico scopo di integrare e attuare più efficacemente, in tale settore, le libertà fondamentali, in particolare la libera prestazione di servizi sulla quale si basa detta politica comune.

957 Orbene, il periodo di attesa previsto all'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055 non consentirebbe di realizzare l'obiettivo perseguito da tale regolamento, relativo alla prevenzione delle distorsioni della concorrenza, in quanto porterebbe le restrizioni al cabotaggio a un livello tale da mettere in discussione in modo fondamentale l'obiettivo del mercato unico. A tal riguardo, la valutazione d'impatto – capitolo stabilimento (parte 2/2, pag. 48) avrebbe sottolineato la necessità di mantenere il livello di liberalizzazione già raggiunto, indicando che l'obiettivo delle modifiche da apportare alla normativa non consisteva nel modificare il livello di liberalizzazione esistente, bensì nel migliorare l'attuazione delle norme in materia. Peraltro, il considerando 20 del menzionato regolamento enuncerebbe del pari che occorre mantenere il livello di liberalizzazione raggiunto finora.

958 Il fatto di limitare la prestazione dei servizi di trasporto fornita dai vettori non residenti costituirebbe un ostacolo fondamentale alla libera prestazione di servizi. Inoltre, la Corte avrebbe dichiarato, al punto 70 della sentenza del 22 maggio 1985, Parlamento/Consiglio (13/83, EU:C:1985:220), che il Consiglio aveva violato i trattati omettendo di stabilire le condizioni per l'ammissione dei vettori non residenti ai trasporti nazionali in uno Stato membro.

959 Il Trattato tra il Regno del Belgio, il Regno di Danimarca, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica ellenica, il Regno di Spagna, la Repubblica francese, l'Irlanda, la Repubblica italiana, il Granducato di Lussemburgo, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica d'Austria, la Repubblica portoghese, la Repubblica di Finlandia, il Regno di Svezia, il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del nord (Stati membri dell'Unione europea) e la Repubblica ceca, la Repubblica di Estonia, la Repubblica di Cipro, la Repubblica di Lettonia, la Repubblica di Lituania, la Repubblica di Ungheria, la Repubblica di Malta, la Repubblica di Polonia, la Repubblica di Slovenia, la Repubblica slovacca relativo all'adesione della Repubblica ceca, della Repubblica di Estonia, della Repubblica di Cipro, della Repubblica di Lettonia, della Repubblica di Lituania, della Repubblica di Ungheria, della Repubblica di Malta, della Repubblica di Polonia, della Repubblica di Slovenia e della Repubblica slovacca all'Unione europea (GU 2003, L 236, pag. 17), firmato dalla Repubblica di Lituania il 16 aprile 2003 ed entrato in vigore il 1º maggio 2004, avrebbe previsto l'apertura del mercato del trasporto di merci su strada dell'Unione ai vettori stabiliti in Lituania e l'abolizione di tutte le restrizioni alla prestazione di servizi, da parte dei vettori lituani, in altri Stati membri entro cinque anni, al più tardi, a decorrere dalla data di adesione. La Repubblica di Lituania si attenderebbe dalla sua appartenenza all'Unione una normativa che garantisca un mercato libero e aperto. Orbene, il periodo di attesa aumenterebbe le restrizioni alle prestazioni di servizi nel settore dei trasporti su strada.

960 Nel suo Libro bianco intitolato «Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti – Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile» [COM(2011) 144 definitivo, pagg. 12 e 21], la Commissione avrebbe peraltro menzionato l'obiettivo consistente nell'«ulteriore apertura dei mercati del trasporto su strada» e, in primo luogo, nel «procedere all'eliminazione delle restrizioni residue in materia di cabotaggio».

961 Pertanto, il periodo di attesa previsto all'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055 non solo sarebbe incompatibile con tali obiettivi, ma inoltre osterebbe, in modo fondamentale, al corretto funzionamento del mercato interno e alla libera prestazione di servizi nel settore dei trasporti, in quanto comporterebbe una discriminazione indiretta nei confronti degli Stati membri situati alla periferia dell'Unione e di quelli di piccole dimensioni.

962 Inoltre, la Repubblica di Lituania afferma che, in mancanza di ragioni oggettive, la libera prestazione di servizi non deve variare in funzione del settore di attività interessato. Orbene, nel settore del trasporto aereo, tutte le restrizioni al cabotaggio sarebbero state eliminate al fine di stimolare lo sviluppo di tale settore e di migliorare i servizi offerti agli utenti. Nel settore del trasporto su strada, invece, l'attesa liberalizzazione avrebbe lasciato il posto a misure di chiusura del mercato degli Stati membri ai vettori non residenti, il che impedirebbe lo sviluppo del settore e l'ottimizzazione dei servizi.

963 In secondo luogo, la Repubblica di Bulgaria, con il suo settimo motivo considerato nella sua seconda parte, nella misura in cui è diretto contro l'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055, afferma che tale disposizione viola l'articolo 58, paragrafo 1, TFUE, in combinato disposto con l'articolo 91 TFUE.

964 Secondo tale Stato membro, il periodo di attesa previsto da detto articolo 2, punto 4, lettera a), limita considerevolmente la libera prestazione dei servizi di trasporto che la politica comune dei trasporti garantisce ai trasportatori.

965 A tal riguardo, come risulterebbe dai punti 64 e 65 della sentenza del 22 maggio 1985, Parlamento/Consiglio (13/83, EU:C:1985:220), da un lato, il legislatore dell'Unione sarebbe tenuto, in forza dell'articolo 91, paragrafo 1, lettere a) e b), TFUE, ad instaurare la libera prestazione di servizi in materia di trasporto e, tenuto conto dei requisiti connessi alla libera prestazione di servizi, ad eliminare tutte le forme di discriminazione che colpiscono il prestatore di servizi a causa della sua nazionalità o del fatto che esso sia stabilito in uno Stato membro diverso da quello in cui la prestazione dev'essere fornita. Dall'altro lato, il legislatore dell'Unione non disporrebbe, in questo campo, del potere discrezionale di cui può valersi in altri settori della politica comune dei trasporti.

966 Orbene, mentre il regolamento n. 1072/2009 mirerebbe ad eliminare siffatte discriminazioni nonché le restrizioni imposte all'accesso ai mercati degli Stati membri nell'ambito del graduale completamento del mercato unico europeo, il periodo di attesa reintrodurrebbe una forma di discriminazione e costituirebbe un regresso nell'instaurazione di una politica comune dei trasporti. Così facendo, il legislatore dell'Unione sarebbe venuto meno al suo obbligo di garantire l'applicazione dei principi della libera prestazione di servizi nell'ambito della politica comune dei trasporti.

967 Inoltre, la restrizione alla libera prestazione dei servizi di trasporto derivante dall'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055 sarebbe ingiustificata a motivo del carattere sproporzionato di detta disposizione.

968 Nell'ipotesi in cui la Corte ritenesse che tale questione sia disciplinata anche dall'articolo 56 TFUE, la Repubblica di Bulgaria precisa che il suo motivo è parimenti basato su tale articolo.

969 In terzo luogo, la Repubblica di Bulgaria, con il suo settimo motivo considerato nella sua seconda parte, nella misura in cui è diretto contro l'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055, sostiene che detta disposizione, in ragione delle sue gravi conseguenze sulla libera circolazione delle merci, deve essere considerata una misura che ha effetti equivalenti a restrizioni quantitative, vietata in forza degli articoli 34 e 35 TFUE.

970 Tale Stato membro ricorda che, ai sensi dell'articolo 36 TFUE, una misura del genere può essere giustificata solo se persegue taluni obiettivi e non costituisce un mezzo di discriminazione arbitraria, né una restrizione dissimulata al commercio tra gli Stati membri. Inoltre, da una giurisprudenza consolidata risulterebbe che i provvedimenti nazionali in grado di ostacolare o di rendere meno allettante l'esercizio delle libertà fondamentali garantite dai trattati possono essere consentiti a condizione che essi perseguano un obiettivo di interesse generale, che siano idonei a garantire la realizzazione di quest'ultimo e che non eccedano quanto è necessario per conseguire l'obiettivo perseguito. Orbene, per le ragioni fatte valere nell'ambito di altri suoi motivi, la Repubblica di Bulgaria ritiene che il periodo di attesa previsto da tale articolo 2, punto 4, lettera a), sia sproporzionato e, pertanto, ingiustificato.

971 Il Parlamento e il Consiglio sostengono che tali motivi sono infondati.

2) Giudizio della Corte

972 Per quanto riguarda, in primo luogo, la violazione dell'articolo 26 TFUE, dedotta dalla Repubblica di Lituania, occorre ricordare che, ai sensi del paragrafo 1 di tale articolo, «[l]'Unione adotta le misure destinate all'instaurazione o al funzionamento del mercato interno, conformemente alle

disposizioni pertinenti dei trattati», mentre il paragrafo 2 dello stesso precisa che «[i]l mercato interno comporta uno spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali secondo le disposizioni dei trattati».

973 Ne consegue che, come ha rilevato l'avvocato generale al paragrafo 678 delle sue conclusioni, l'articolo 26 TFUE non può essere invocato autonomamente senza ignorare la portata e l'effetto utile delle altre disposizioni pertinenti del Trattato FUE, in particolare l'articolo 58, paragrafo 1, TFUE. Tale constatazione si impone a maggior ragione quando le misure la cui legittimità è contestata, nella fattispecie l'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055, riguardano la libera prestazione dei servizi nel settore dei trasporti, la quale è soggetta a un regime giuridico particolare nel diritto primario (v., in tal senso, sentenza del 18 marzo 2014, International Jet Management, C-628/11, EU:C:2014:171, punto 36).

974 Infatti, come risulta dai punti da 352 a 358 della presente sentenza e come riconosce la Repubblica di Lituania, la libera prestazione dei servizi in tale settore è disciplinata non già dall'articolo 56 TFUE, che riguarda la libera prestazione di servizi in generale, bensì dall'articolo 58, paragrafo 1, TFUE, disposizione specifica ai sensi della quale «[l]a libera circolazione dei servizi, in materia di trasporti, è regolata dalle disposizioni del titolo relativo ai trasporti», ossia dal titolo VI della parte terza del Trattato FUE, titolo che comprende gli articoli da 90 a 100 TFUE. Pertanto, le imprese di trasporto dispongono di un diritto alla libera prestazione di servizi esclusivamente nella misura in cui tale diritto è stato loro concesso mediante atti di diritto derivato adottati dal legislatore dell'Unione sulla base delle disposizioni del Trattato FUE relative alla politica comune dei trasporti, in particolare l'articolo 91, paragrafo 1, TFUE.

975 Tale è per l'appunto lo scopo del regolamento 2020/1055, adottato dal legislatore dell'Unione sulla base di tale disposizione, la quale prevede, in particolare, alla lettera b), che detto legislatore stabilisce le condizioni per l'ammissione di vettori non residenti ai trasporti nazionali in uno Stato membro, distinguendo così, come constatato al punto 884 della presente sentenza, i trasporti di cabotaggio dai trasporti puramente nazionali.

976 Occorre anche precisare che, a tal riguardo, è irrilevante il fatto, evidenziato dalla Repubblica di Lituania, che nella sentenza del 27 aprile 2017, Pinckernelle (C-535/15, EU:C:2017:315, punti da 42 a 44), pronunciata nell'ambito di una causa vertente sull'esportazione di una sostanza chimica verso un paese terzo, la Corte, alla luce dell'articolo 26 TFUE, abbia interpretato la nozione di «immissione sul mercato», ai sensi del regolamento dell'Unione sul quale verteva detta causa e adottato sulla base dell'articolo 114 TFUE, nel senso che si riferisce al mercato interno.

977 Per quanto riguarda, in secondo luogo, gli argomenti della Repubblica di Lituania e della Repubblica di Bulgaria relativi alla violazione della libera prestazione dei servizi nel settore dei trasporti, occorre ricordare, sotto un primo profilo, che, per le ragioni esposte ai punti da 832 a 837 della presente sentenza, non si può ritenere che l'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055 pregiudichi il livello di liberalizzazione raggiunto finora. Infatti, il legislatore dell'Unione ha inteso mantenere, mediante il regolamento 2020/1055, il regime giuridico dei trasporti di cabotaggio applicabile in precedenza, il quale richiedeva, già in forza dell'articolo 8, paragrafo 2, del regolamento 1079/2009, che tra due cicli di cabotaggio fosse dedicato un certo lasso di tempo alla realizzazione con il veicolo in questione di un trasporto internazionale prima di iniziare un nuovo ciclo di cabotaggio nello stesso Stato membro ospitante. Il legislatore dell'Unione ha inteso chiarire tale regime giuridico prevedendo una misura supplementare sotto forma del periodo di attesa destinato a garantire il carattere

temporaneo del trasporto di cabotaggio, conformemente all'obiettivo perseguito da detto legislatore all'atto dell'adozione del regolamento n. 1072/2009. Di conseguenza, deve essere respinto l'argomento della Repubblica di Lituania secondo cui il menzionato articolo 2, punto 4, lettera a), restringe il funzionamento del mercato interno e porta le restrizioni al cabotaggio a un livello tale che l'obiettivo del mercato unico sarebbe messo in discussione in modo sostanziale.

978 A tal riguardo, si deve aggiungere che, sebbene la Repubblica di Lituania affermi altresì che l'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055 limita l'efficienza della catena logistica, essa non fornisce tuttavia alcun elemento concreto a sostegno di tale affermazione, che occorre quindi respingere.

979 Sotto un secondo profilo, per i motivi esposti ai punti da 872 a 891 della presente sentenza, non si può sostenere che la disposizione in parola comporti una restrizione alla libera prestazione di servizi che costituisca una discriminazione nei confronti degli Stati membri situati, secondo tale Stato membro ricorrente, alla «periferia dell'Unione» e di quelli di piccole dimensioni.

980 Sotto un terzo profilo, per quanto riguarda la sentenza del 22 maggio 1985, Parlamento/Consiglio (13/83, EU:C:1985:220), richiamata dalla Repubblica di Lituania e dalla Repubblica di Bulgaria, occorre rilevare che la Corte ha dichiarato, in particolare ai punti 67 e 70 di tale sentenza, che il Consiglio, nella sua qualità di legislatore attribuitagli dal Trattato CEE, ha violato i trattati omettendo di esercitare la competenza conferitagli dall'articolo 75 del Trattato CEE, divenuto articolo 91 TFUE, al fine di stabilire, tra l'altro, nell'ambito della liberalizzazione delle prestazioni di servizi nel settore dei trasporti, le condizioni per l'ammissione di vettori non residenti ai trasporti nazionali in uno Stato membro.

981 Di conseguenza, tale giurisprudenza non può essere utilmente invocata nel caso di specie al fine di contestare la legittimità di una disposizione che il legislatore dell'Unione ha adottato proprio esercitando le competenze previste all'articolo 91 TFUE.

982 Inoltre, nella misura in cui la Repubblica di Bulgaria si basa più specificamente sui punti 64 e 65 della sentenza del 22 maggio 1985, Parlamento/Consiglio (13/83, EU:C:1985:220), è sufficiente ricordare che, certamente, la Corte ha statuito, nei due punti suddetti, che il legislatore dell'Unione è tenuto, a norma dell'articolo 75 del Trattato CEE, divenuto articolo 91 TFUE, a procedere all'instaurazione della libera prestazione dei servizi in fatto di trasporti, e che esso non dispone, al riguardo, del potere discrezionale di cui può valersi in altri settori della politica dei trasporti. Ciò non toglie che, quando il legislatore dell'Unione esercita tale competenza per definire le modalità di attuazione di detta libera prestazione dei servizi in fatto di trasporti, in particolare per adottare il regime applicabile ai trasporti di cabotaggio, esso dispone al riguardo, e come ricordato ai punti 242 e 247 della presente sentenza, di un ampio margine di discrezionalità al fine di conciliare i diversi interessi in gioco, margine di discrezionalità che, come constatato nell'ambito dell'esame dei motivi vertenti sulla violazione del principio di proporzionalità, non è stato oltrepassato all'atto dell'adozione dell'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055.

983 Sotto un quarto profilo, per quanto riguarda l'argomento della Repubblica di Lituania vertente sul Trattato relativo alla sua adesione all'Unione, è sufficiente constatare che detto Stato membro si limita ad affermazioni generiche, senza menzionare le disposizioni di tale trattato che avrebbero previsto l'eliminazione di qualsiasi restrizione alle prestazioni di servizi da parte dei vettori

lituani in altri Stati membri, eventualmente concedendo un regime derogatorio a tali vettori rispetto alle disposizioni adottate dal legislatore dell'Unione sulla base dell'articolo 91, paragrafo 1, TFUE e applicabili ai vettori stradali degli altri Stati membri.

984 Sotto un quinto profilo, per quanto attiene all'argomento vertente sull'inosservanza degli obiettivi stabiliti dal Libro bianco intitolato «Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti – Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile» [COM(2011) 144 definitivo], è sufficiente ricordare che detto Libro bianco risulta da una comunicazione della Commissione ed è, pertanto, privo di carattere vincolante. Ne consegue che la legittimità dell'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055 non può essere valutata alla luce del menzionato Libro bianco.

985 Sotto un sesto profilo, quanto all'argomento relativo alla modifica del regime applicabile alle operazioni di cabotaggio nel settore del trasporto aereo, occorre respingerlo per gli stessi motivi esposti al punto 836 della presente sentenza.

986 In terzo luogo, per quanto riguarda l'argomento della Repubblica di Bulgaria vertente sulla violazione della libera circolazione delle merci, tale Stato membro non spiega in che modo l'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055 limiterebbe detta libertà né perché i suoi effetti equivarrebbero a una presunta restrizione quantitativa cui allude il suddetto Stato membro.

987 In particolare, a parte un richiamo agli articoli da 34 a 36 TFUE e alla giurisprudenza della Corte relativa alle circostanze nelle quali una simile restrizione quantitativa può essere considerata giustificata ai sensi dell'articolo 36 TFUE, detto Stato membro si limita a rinviare agli argomenti addotti nell'ambito del secondo motivo del suo ricorso, che è stato dichiarato infondato ai punti 859 e 891 della presente sentenza.

988 Di conseguenza, occorre respingere in quanto infondati il secondo motivo considerato nella sua prima parte dedotto dalla Repubblica di Lituania nonché il settimo motivo considerato nelle sue due parti dedotto dalla Repubblica di Bulgaria, nella misura in cui è diretto contro l'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055.

f) Sulla violazione delle norme del diritto dell'Unione e degli impegni dell'Unione in materia di tutela dell'ambiente

1) Argomenti delle parti

989 La Repubblica di Lituania, con il suo primo motivo, la Repubblica di Bulgaria, con il suo primo motivo considerato nelle sue due parti, nella misura in cui è diretto contro l'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055, e la Repubblica di Polonia, con il suo motivo comune contro tutte le disposizioni impugnate di detto regolamento, nella misura in cui è diretto contro l'articolo 2, punto 4, lettera a), dello stesso, affermano che, adottando tale disposizione, il legislatore dell'Unione ha violato le norme del diritto dell'Unione in materia di tutela dell'ambiente. La Repubblica di Lituania deduce al riguardo la violazione dell'articolo 3, paragrafo 3, TUE, degli articoli 11 e 191 TFUE nonché della politica dell'Unione in materia di ambiente e di lotta contro i cambiamenti climatici. La Repubblica di Bulgaria deduce, da un lato, la violazione dell'articolo 90 TFUE, in combinato disposto con l'articolo 3, paragrafo 3, TUE e l'articolo 11 TFUE, nonché dell'articolo 37 della Carta e, dall'altro, quella dell'articolo 3,

paragrafo 5, TUE, dell'articolo 208, paragrafo 2, e dell'articolo 216, paragrafo 2, TFUE nonché dell'accordo di Parigi. La Repubblica di Polonia deduce la violazione dell'articolo 11 TFUE e dell'articolo 37 della Carta.

990 In primo luogo, la Repubblica di Lituania, la Repubblica di Bulgaria e la Repubblica di Polonia sostengono che, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 3, TUE, dell'articolo 11 TFUE, dell'articolo 90 TFUE, in combinato disposto con l'articolo 3, paragrafo 3, TUE, dell'articolo 191 TFUE e dell'articolo 37 della Carta, il legislatore dell'Unione deve tenere conto delle esigenze di tutela dell'ambiente sia nella definizione e nell'attuazione delle politiche dell'Unione diverse da quella relativa alla tutela dell'ambiente e alla lotta contro i cambiamenti climatici, sia nell'ambito di altre azioni dell'Unione. Infatti, l'obiettivo di tutela dell'ambiente, fissato all'articolo 191 TFUE, non potrebbe essere preso in considerazione né realizzato con le sole misure adottate in applicazione dell'articolo 192 TFUE, nell'ambito di una politica distinta e autonoma. Il principio di integrazione sancito all'articolo 11 TFUE consentirebbe di conciliare gli obiettivi e le esigenze di tutela dell'ambiente con gli altri interessi e scopi perseguiti dall'Unione.

991 Secondo la Repubblica di Polonia, un'interpretazione secondo la quale l'articolo 11 TFUE riguarderebbe settori del diritto dell'Unione, e non misure specifiche, non consentirebbe di realizzare l'obiettivo perseguito da detta disposizione. A tal riguardo, non potrebbe neppure essere accolta un'interpretazione della stessa che presupponga che il legislatore dell'Unione abbia tenuto conto degli atti che ha già adottato in materia ambientale allorché adotta una normativa in una materia diversa da quella ambientale. Il fatto che il regolamento 2020/1055 formi parte di un pacchetto più ampio volto a decarbonizzare il settore del trasporto su strada non dimostrerebbe che sia stata debitamente presa in considerazione l'incidenza di tale regolamento sull'ambiente, in particolare sulla possibilità di conseguire gli obiettivi ambientali fissati nei documenti e negli atti adottati dall'Unione in materia ambientale. Inoltre, non si potrebbe neppure ritenere che, una volta fissati, gli obiettivi in materia di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra rimangano invariabili, a prescindere dalle emissioni aggiuntive generate in futuro a causa di obblighi derivanti da una nuova normativa dell'Unione.

992 La Repubblica di Lituania e la Repubblica di Polonia condividono l'interpretazione adottata dall'avvocato generale Geelhoed ai paragrafi 59 e 60 delle sue conclusioni nella causa Austria/Parlamento e Consiglio (C-161/04, EU:C:2006:66), secondo la quale, quando gli interessi ecologici manifestamente non siano stati tenuti presenti o quando essi siano stati completamente ignorati, l'articolo 11 TFUE può servire come criterio per un riesame della legittimità della normativa dell'Unione. Qualora sia dimostrato che una misura specifica adottata dal legislatore dell'Unione ha l'effetto di compromettere la realizzazione degli obiettivi da esso fissati in altri atti di diritto derivato adottati in materia ambientale, tale legislatore sarebbe tenuto a ponderare gli interessi in conflitto e ad apportare, se del caso, le opportune modifiche agli atti applicabili in detta materia.

993 Nel caso di specie, il legislatore dell'Unione sarebbe venuto meno a tale obbligo in quanto non avrebbe esaminato l'incidenza delle misure previste dal regolamento 2020/1054, in particolare del periodo di attesa, sulle esigenze in materia di ambiente.

994 La Repubblica di Bulgaria sostiene che, sebbene l'assenza di incidenza positiva sull'ambiente di una determinata misura non costituisca di per sé una violazione delle norme del diritto dell'Unione in materia di tutela dell'ambiente, le misure previste dal regolamento 2020/1055, in particolare tale periodo di attesa, le compromettono manifestamente e rischiano quindi di vanificare molte altre misure dirette a proteggere l'ambiente e a ridurre le emissioni inquinanti.

995 La Repubblica di Lituania e la Repubblica di Polonia affermano, in particolare, che l'attuazione delle misure previste dal regolamento 2020/1055, in particolare il suddetto periodo di attesa, genera tragitti supplementari di automezzi pesanti, compresi percorsi a vuoto, da cui deriverebbero emissioni di CO_2 e di inquinanti atmosferici all'origine di molti problemi di salute. Secondo la Repubblica di Lituania, tali inconvenienti derivano, in particolare, dall'obbligo per i veicoli di lasciare il territorio dello Stato membro ospitante al termine di un ciclo di cabotaggio, a causa del periodo di attesa.

996 Tali Stati membri spiegano che, secondo lo studio effettuato dall'ECIPE, intitolato «4 milioni di tonnellate aggiuntive di CO_2 a causa della proposta di norme dell'Unione sul cabotaggio nel pacchetto di misure sulla mobilità», e lo studio dell'ECIPE sulla discriminazione, l'esclusione e il danno ambientale, i quali sono stati realizzati sulla base dei calcoli effettuati dalla KPMG per il settore bulgaro del trasporto internazionale e di dati di Eurostat, le emissioni aggiuntive di CO_2 per tutta l'Unione derivanti dal progetto di modifica delle disposizioni sul cabotaggio ammonterebbero a circa quattro milioni di tonnellate.

997 Tali conseguenze ambientali si aggiungerebbero a quelle derivanti dalle altre misure previste dal regolamento 2020/1055. Pertanto, secondo le proprie stime della Repubblica di Polonia, i percorsi a vuoto supplementari imposti dall'obbligo relativo al ritorno dei veicoli, applicabile alla flotta di veicoli polacca di oltre 2,5 tonnellate attiva nel trasporto internazionale, genererebbero 672 024 tonnellate di CO_2. Tale Stato membro rileva inoltre che, secondo le stime dell'IRU, quali risultano da una lettera aperta del 26 ottobre 2018, i ritorni obbligatori dei veicoli imposti dal regolamento 2020/1055 genereranno, da soli, fino a 100 000 tonnellate di emissioni di CO_2 in più all'anno. La relazione elaborata dalla KPMG, intitolata «Valutazione d'impatto sull'accordo provvisorio relativo al primo pacchetto di misure sulla mobilità», evidenzierebbe altresì, sulla base dell'esempio dei trasportatori bulgari, che l'aumento annuo delle emissioni di CO_2 generato da tali ritorni obbligatori dei veicoli in Bulgaria ammonterà a circa 71 000 tonnellate.

998 Secondo la Repubblica di Lituania e la Repubblica di Polonia, tali emissioni aggiuntive di CO_2 rischiano di ostacolare la realizzazione degli obiettivi climatici perseguiti dall'Unione entro il 2050, quali menzionati dalla Commissione nel Green Deal, obiettivi che, il 12 dicembre 2019, il Consiglio europeo avrebbe fatto propri. La Repubblica di Polonia si richiama inoltre alla comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 17 settembre 2020, intitolata «Un traguardo climatico 2030 più ambizioso per l'Europa – Investire in un futuro a impatto climatico zero nell'interesse dei cittadini».

999 La Repubblica di Polonia sostiene che le suddette emissioni aggiuntive di CO_2 potrebbero anche mettere in discussione la realizzazione da parte degli Stati membri degli obiettivi fissati nel regolamento 2018/842.

1000 Quanto alle emissioni aggiuntive di inquinanti atmosferici, esse potrebbero, secondo la Repubblica di Polonia, ostacolare significativamente l'osservanza degli obblighi che incombono agli Stati membri ai sensi della direttiva 2016/2284. Tali emissioni aggiuntive potrebbero inoltre compromettere gli obiettivi perseguiti dalla direttiva 2008/50.

1001 La Repubblica di Lituania afferma che occorre tenere conto altresì del regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 giugno 2021, che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 («Normativa europea sul clima») (GU 2021, L 243,

pag. 1), il cui articolo 2, relativo all'obiettivo della neutralità climatica, prevede che tale obiettivo debba essere aggiunto nell'Unione al più tardi nel 2050 e che le istituzioni dell'Unione e gli Stati membri debbano adottare le misure necessarie, al loro rispettivo livello, per consentire il conseguimento collettivo di detto obiettivo, tenendo conto dell'importanza di promuovere sia l'equità che la solidarietà tra gli Stati membri nonché l'efficienza in termini di costi nel conseguimento di tale obiettivo.

1002 Sebbene alcuni Stati membri e la Commissione abbiano segnalato la necessità di tenere conto dell'incidenza delle misure proposte, in particolare l'obbligo di ritorno dei veicoli e le restrizioni applicabili al trasporto di cabotaggio, sull'aumento del numero di percorsi a vuoto e delle emissioni di CO_2, e abbiano sottolineato la necessità di procedere a un'analisi degli effetti di tutte le suddette misure a livello dell'Unione, il legislatore dell'Unione avrebbe ignorato tali preoccupazioni. L'elaborazione di analisi supplementari prima della fine del 2020, annunciata dal commissario incaricato dei trasporti, sig.ra Vălean, vertenti sugli effetti del ritorno obbligatorio dei veicoli nello Stato membro di stabilimento ogni otto settimane e delle restrizioni applicabili alle operazioni di trasporto combinato, non compenserebbe affatto tale mancanza.

1003 Al contrario, lo studio intitolato «Valutazione d'impatto di una disposizione nel contesto della revisione del regolamento (CE) n. 1071/2009 e del regolamento (CE) n. 1072/2009», e quello, intitolato «*Mobility Package 1 – Data gathering and analysis of the impacts of cabotage restrictions on combined transport road legs – Final report*» («Primo pacchetto di misure sulla mobilità – Raccolta di dati e analisi delle conseguenze delle restrizioni in materia di cabotaggio sui tragitti stradali nell'ambito del trasporto combinato – Relazione finale»), del novembre 2020 (in prosieguo: lo «studio sulle restrizioni in materia di cabotaggio nel trasporto combinato»), confermerebbero la fondatezza delle censure formulate contro il periodo di attesa.

1004 In secondo luogo, la Repubblica di Bulgaria sostiene che il periodo di attesa viola gli obblighi di tutela dell'ambiente derivanti dagli impegni internazionali dell'Unione. Tale Stato membro rammenta i termini dell'articolo 208, paragrafo 2, TFUE, secondo i quali «[l]'Unione e gli Stati membri rispettano gli impegni e tengono conto degli obiettivi riconosciuti nel quadro delle Nazioni Unite e delle altre organizzazioni internazionali competenti», e quelli dell'articolo 216, paragrafo 2, TFUE, i quali enunciano che «[g]li accordi conclusi dall'Unione vincolano le istituzioni dell'Unione e gli Stati membri».

1005 Pertanto, il legislatore dell'Unione avrebbe dovuto tenere conto degli obblighi e degli obiettivi dell'accordo di Parigi, adottato nell'ambito dell'UNFCCC e approvato dall'Unione con decisione (UE) 2016/1841 del Consiglio, del 5 ottobre 2016, relativa alla conclusione, a nome dell'Unione europea, dell'accordo di Parigi adottato nell'ambito della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (GU 2016, L 282, pag. 1).

1006 La Repubblica di Bulgaria rileva che tali obiettivi includono, ai sensi dell'articolo 4 dell'accordo di Parigi, il fatto di «raggiungere il picco mondiale di emissioni di gas a effetto serra al più presto possibile», di «intraprendere rapide riduzioni in seguito, in linea con le migliori conoscenze scientifiche a disposizione» e di promuovere «l'integrità ambientale» nonché, a norma dell'articolo 2 di detto accordo, di promuovere «la resilienza climatica e lo sviluppo a basse emissioni di gas a effetto serra».

1007 Tale Stato membro ricorda altresì il considerando 2 del regolamento (UE) 2019/1242 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, che definisce i livelli di prestazione in materia di emissioni di CO_2 dei veicoli pesanti nuovi e modifica i regolamenti (CE) n. 595/2009

e (UE) 2018/956 del Parlamento europeo e del Consiglio e la direttiva 96/53/CE del Consiglio (GU 2019, L 198, pag. 202), ai sensi del quale, «[a]l fine di contribuire agli obiettivi dell'accordo di Parigi, la trasformazione dell'intero settore dei trasporti verso il livello zero di emissioni deve essere accelerata» e «[o]ccorre inoltre ridurre drasticamente e senza indugi le emissioni di inquinanti atmosferici provenienti dai trasporti, che danneggiano significativamente la salute umana e l'ambiente». La Repubblica di Bulgaria indica infine che il Consiglio europeo, nelle sue conclusioni del 12 dicembre 2019, ha affermato che «tutte le normative e politiche pertinenti dell'[Unione] devono essere coerenti con il conseguimento dell'obiettivo della neutralità climatica e contribuirvi, nel rispetto della parità di condizioni».

1008 Orbene, le misure contenute nel regolamento 2020/1055, in particolare il periodo di attesa, contrasterebbero con gli obiettivi dell'accordo di Parigi, il che costituirebbe una violazione dell'articolo 208, paragrafo 2, e dell'articolo 216, paragrafo 2, TFUE.

1009 Inoltre, la Repubblica di Bulgaria afferma che, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 5, TUE, l'Unione deve contribuire «alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale». Pertanto, all'atto dell'adozione di un atto di diritto dell'Unione, il legislatore dell'Unione sarebbe tenuto a rispettare il diritto internazionale nel suo complesso. Orbene, il regolamento 2020/1055 non sarebbe compatibile con quest'ultimo diritto.

1010 Il Parlamento e il Consiglio ritengono che tali argomenti siano infondati.

2) Giudizio della Corte

1011 Per quanto attiene, in primo luogo, all'individuazione delle norme del diritto dell'Unione in materia di tutela dell'ambiente la cui violazione può essere asserita nel caso di specie, occorre respingere, sotto un primo profilo, l'argomento dedotto dalla Repubblica di Lituania, relativo alla violazione dell'articolo 3, paragrafo 3, TUE, e quello sollevato dalla Repubblica di Bulgaria, relativo alla violazione dell'articolo 90 TFUE, in combinato disposto con l'articolo 3, paragrafo 3, TUE, per le ragioni indicate ai punti 423, 424 e 934 della presente sentenza.

1012 Per quanto riguarda, sotto un secondo profilo, l'articolo 191 TFUE, invocato dalla Repubblica di Lituania, tale articolo è contenuto nel titolo XX della parte terza del Trattato FUE, relativo alla politica dell'Unione in materia ambientale. Orbene, il regolamento 2020/1054 è stato adottato non già nel contesto di tale politica, bensì in quello della politica comune dei trasporti, che forma oggetto del titolo VI della medesima parte terza del Trattato FUE, in particolare sul fondamento dell'articolo 91, paragrafo 1, TFUE, e tale base giuridica non è contestata nell'ambito dei presenti ricorsi.

1013 A quest'ultimo riguardo, occorre inoltre ricordare che un atto legislativo come il regolamento 2020/1055 non può rientrare nella politica ambientale dell'Unione per il solo fatto che deve tener conto di requisiti di tutela ambientale (v., in tal senso, sentenza del 15 aprile 2021, Paesi Bassi/Consiglio e Parlamento, C-733/19, EU:C:2021:272, punto 48 e giurisprudenza ivi citata).

1014 Ne consegue che l'articolo 191 TFUE relativo alla politica dell'Unione in materia ambientale non è pertinente ai fini dell'esame della legittimità dell'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055.

1015 Sotto un terzo profilo, per le ragioni esposte ai punti 431 e 432 della presente sentenza, lo stesso vale per gli altri strumenti di diritto derivato dell'Unione, per il Green Deal, per la comunicazione della Commissione menzionata nel punto 998 della presente sentenza e per le conclusioni del Consiglio europeo, del 12 dicembre 2019, invocati dalla Repubblica di Lituania, dalla Repubblica di Bulgaria e dalla Repubblica di Polonia.

1016 In tali circostanze, e per le ragioni esposte ai punti da 428 a 430 della presente sentenza, occorre esaminare solo se il legislatore dell'Unione, allorché ha adottato l'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055, abbia violato le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente derivanti dall'articolo 11 TFUE, in combinato disposto con l'articolo 37 della Carta.

1017 A tal riguardo, occorre rilevare, da un lato, che l'articolo 11 TFUE riveste un carattere trasversale il quale implica che il legislatore dell'Unione debba integrare le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente nelle politiche e nelle azioni dell'Unione e, in particolare, nella politica comune dei trasporti in cui rientra il regolamento 2020/1055.

1018 Dall'altro lato, il controllo della legittimità dell'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055 che la Corte è chiamata ad effettuare, nel caso di specie, alla luce dell'articolo 11 TFUE, in combinato disposto con l'articolo 37 della Carta, riguarda un atto dell'Unione nel cui ambito il legislatore dell'Unione è tenuto a garantire, come risulta, in particolare, dai punti 813, 814, 854 e 855 della presente sentenza, un equilibrio tra i diversi interessi e obiettivi in gioco.

1019 In tali circostanze, quand'anche il periodo di attesa previsto all'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055, considerato isolatamente, avesse notevoli effetti negativi sull'ambiente, per stabilire se si debba dichiarare una violazione dell'articolo 11 TFUE, in combinato disposto con l'articolo 37 della Carta, occorrerebbe tenere conto delle altre azioni che il legislatore dell'Unione ha intrapreso per limitare tali effetti del trasporto stradale sull'ambiente e conseguire l'obiettivo globale di riduzione delle emissioni inquinanti.

1020 Nel caso di specie, occorre, sotto un primo profilo, rilevare che la Repubblica di Bulgaria si limita ad affermare, in modo generale e astratto, che le misure contenute nel regolamento 2020/1055, in particolare il periodo di attesa, contravvengono alle disposizioni del diritto dell'Unione relative alla tutela dell'ambiente, senza tuttavia suffragare le sue affermazioni con elementi di prova.

1021 Sotto un secondo profilo, con i loro argomenti, la Repubblica di Lituania e la Repubblica di Polonia sostengono che il periodo di attesa comporterà un aumento delle emissioni di CO_2 e di inquinanti atmosferici, a causa dei tragitti supplementari di automezzi pesanti, spesso vuoti, che risulteranno dalla sua applicazione.

1022 Tuttavia, tali argomenti si basano su una premessa erronea. Infatti, come rilevato al punto 843 della presente sentenza, il rispetto di tale periodo di attesa non impone un ritorno del veicolo, per di più a vuoto, alla sede di attività dell'impresa di trasporto interessata. Peraltro, le operazioni di trasporto che sarebbero effettuate dai trasportatori durante il periodo di attesa, dopo un primo ciclo di cabotaggio in uno Stato membro, non costituirebbero tragitti supplementari, ma si sostituirebbero ai trasporti di cabotaggio che essi avrebbero eventualmente effettuato nel medesimo Stato membro in assenza di tale periodo di attesa. Inoltre, nel caso in cui fosse impossibile effettuare, durante detto periodo di attesa, operazioni diverse da quelle consistenti

nel trasporto di cabotaggio nello stesso Stato membro ospitante, il conseguente periodo di immobilizzazione del veicolo non potrebbe, evidentemente, essere considerato idoneo a determinare un aumento delle emissioni di inquinanti atmosferici.

1023 Ne consegue che il periodo di attesa non comporterà, a causa dei tragitti supplementari di veicoli che dovrebbero asseritamente essere organizzati, notevoli effetti negativi sull'ambiente che il legislatore dell'Unione avrebbe omesso di valutare.

1024 Gli argomenti addotti dalla Repubblica di Lituania e della Repubblica di Polonia non sono atti a mettere in discussione tale considerazione.

1025 Infatti, nella misura in cui la Repubblica di Lituania afferma che il periodo di attesa comporterà un aumento della circolazione dei veicoli a causa dell'obbligo, per questi ultimi, di lasciare il territorio dello Stato membro ospitante durante detto periodo, è sufficiente ricordare che, ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 2, del regolamento n. 1072/2009, che non è stato modificato dal regolamento 2020/1055, i veicoli devono necessariamente lasciare il territorio dello Stato membro ospitante alla fine di un primo ciclo di cabotaggio, prima di poter eventualmente iniziare un nuovo ciclo di cabotaggio nello stesso Stato membro al termine di un nuovo trasporto internazionale.

1026 Inoltre, non possono essere accolti gli argomenti della Repubblica di Lituania e della Repubblica di Polonia relativi agli studi menzionati nei punti 996 e 997 della presente sentenza. Infatti, da un lato, per quanto riguarda le stime addotte dagli studi dell'ECIPE sulle conseguenze ambientali del cabotaggio, esse sono state estrapolate dai calcoli effettuati dalla KPMG per il settore dei trasporti bulgaro. Senza che sia necessario stabilire se i calcoli sui quali si basano detti studi tengano conto anche dell'impatto dell'obbligo relativo al ritorno dei veicoli, si deve osservare che, in ogni caso, tali calcoli si riferiscono a una modifica del regime di cabotaggio basata sull'ipotesi che le operazioni di cabotaggio debbano essere svolte entro tre giorni dall'ultimo scarico effettuato nello Stato membro ospitante nel corso del trasporto internazionale a destinazione del medesimo Stato. Orbene, come riconosce in particolare lo studio dell'ECIPE sulla discriminazione, l'esclusione e il danno ambientale (pag. 19), tale ipotesi è diversa dalla misura adottata nella fattispecie dal legislatore dell'Unione.

1027 Dall'altro lato, come esposto al punto 844 della presente sentenza, non sono pertinenti, ai fini della valutazione delle ripercussioni ambientali del periodo di attesa previsto all'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055, le stime riguardanti le conseguenze dell'obbligo relativo al ritorno dei veicoli, siano esse, in particolare, le proprie valutazioni della Repubblica di Polonia oppure quelle risultanti dalla lettera aperta dell'IRU e dalla relazione elaborata dalla KPMG, fatte valere da tale Stato membro, dato che il periodo di attesa non impone il ritorno dei veicoli alla sede di attività dell'impresa di trasporto interessata.

1028 Lo stesso vale per gli studi realizzati dopo l'adozione del regolamento 2020/1055, menzionati nel punto 1003 della presente sentenza, i quali non riguardano il periodo di attesa e non sono quindi atti a dimostrare l'esistenza di notevoli effetti negativi sull'ambiente derivanti da tale periodo.

1029 Alla luce di quanto precede, la Repubblica di Lituania, la Repubblica di Bulgaria e la Repubblica di Polonia non hanno dimostrato l'esistenza di notevoli effetti negativi sull'ambiente derivanti dal suddetto periodo. Di conseguenza, occorre respingere i loro argomenti su tale punto nelle parti in cui vertono sulla violazione dell'articolo 11 TFUE, in combinato disposto con l'articolo 37 della Carta.

1030 Pertanto, non occorre esaminare né gli argomenti addotti dalla Repubblica di Lituania e dalla Repubblica di Polonia relativi ad altri atti dell'Unione, i cui obiettivi in materia ambientale sarebbero asseritamente compromessi dall'adozione dell'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055, né le varie misure adottate dal legislatore dell'Unione nel settore del trasporto su strada, invocate dal Parlamento e dal Consiglio, al fine di valutare in quale misura detto legislatore abbia tenuto conto dell'obiettivo globale di riduzione delle emissioni inquinanti in tale settore.

1031 Per quanto riguarda, in secondo luogo, l'esigenza di tutela dell'ambiente che discenderebbe dagli impegni internazionali dell'Unione, la Repubblica di Bulgaria sostiene, sotto un primo profilo, che il periodo di attesa viola l'articolo 208 TFUE. Tale articolo figura nel titolo III della parte quinta del Trattato FUE, intitolata «Azione esterna dell'Unione», relativo alla cooperazione con i paesi terzi e all'aiuto umanitario, più in particolare nel capo 1, che riguarda la «[c]ooperazione allo sviluppo».

1032 A tale proposito, l'articolo 208 TFUE prevede, al paragrafo 2, che «[l]'Unione e gli Stati membri rispettano gli impegni e tengono conto degli obiettivi riconosciuti nel quadro delle Nazioni Unite e delle altre organizzazioni internazionali competenti».

1033 Tuttavia, è sufficiente constatare che la Repubblica di Bulgaria non dimostra in che modo una presunta violazione dell'accordo di Parigi possa portare l'Unione a disattendere i suoi impegni in materia di cooperazione allo sviluppo, sebbene tale accordo sia stato approvato con la decisione 2016/1841 sulla base dell'articolo 192, paragrafo 1, TFUE, disposizione che figura nel titolo XX, intitolato «Ambiente», della parte terza del Trattato FUE, intitolata «Politiche e azioni interne dell'Unione», e che, in quanto tale, rientra nell'ambito della politica ambientale dell'Unione.

1034 Sotto un secondo profilo, come sostenuto dal suddetto Stato membro, si deve osservare che, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 5, TUE, l'Unione contribuisce «alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale, in particolare al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite». Inoltre, in forza dell'articolo 216, paragrafo 2, TFUE, «[g]li accordi conclusi dall'Unione vincolano le istituzioni dell'Unione e gli Stati membri» e, conseguentemente, prevalgono sugli atti da esse emanati. Ne consegue che la validità di un atto dell'Unione può essere inficiata dalla sua incompatibilità con tali norme di diritto internazionale (sentenza del 16 luglio 2015, ClientEarth/Commissione, C-612/13 P, EU:C:2015:486, punti 33 e 34 e giurisprudenza ivi citata).

1035 Nel caso di specie, la Repubblica di Bulgaria deduce la violazione dell'accordo di Parigi a sostegno del suo argomento relativo alla violazione degli impegni internazionali dell'Unione in materia di tutela dell'ambiente. Poiché l'Unione ha approvato tale accordo con la decisione 2016/1841, le disposizioni di detto accordo costituiscono parte integrante, a decorrere dalla sua entrata in vigore, dell'ordinamento giuridico dell'Unione.

1036 Tuttavia, secondo una costante giurisprudenza, le disposizioni di un accordo internazionale di cui l'Unione sia parte possono essere invocate a sostegno di un ricorso di annullamento di un atto di diritto derivato dell'Unione o di un'eccezione relativa all'illegittimità di tale atto unicamente a condizione che, da un lato, ciò non sia escluso né dalla natura né dalla struttura di esso e, dall'altro, che tali disposizioni risultino, dal punto di vista del loro contenuto, incondizionate e sufficientemente precise (sentenza del 13 gennaio 2015, Consiglio e Commissione/Stichting Natuur en Milieu e Pesticide Action Network Europe, C-404/12 P e C-405/12 P, EU:C:2015:5, punto 46 e giurisprudenza ivi citata).

1037 Nel caso di specie, la Repubblica di Bulgaria deduce la violazione degli articoli 2 e 4 dell'accordo di Parigi.

1038 Tali articoli prevedono, in sostanza, che, per conseguire gli obiettivi perseguiti da tale accordo, e in particolare quello della temperatura a lungo termine enunciato all'articolo 2 dello stesso, le parti del medesimo accordo mirano a raggiungere il picco mondiale di emissioni di gas a effetto serra al più presto possibile e ad intraprendere rapide riduzioni in seguito, in linea con le migliori conoscenze scientifiche. A tal fine, i contributi delle parti, determinati a livello nazionale, devono rappresentare una progressione rispetto al loro precedente contributo, in modo da conseguire la più alta ambizione possibile, pur in funzione delle rispettive capacità delle parti e delle diverse circostanze nazionali.

1039 Si deve constatare che, come per il protocollo di Kyoto della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, entrato in vigore il 16 febbraio 2005, il quale, come risulta dal considerando 4 della decisione 2016/1841, è stato sostituito dall'accordo di Parigi, le parti di tale accordo possono adempiere i propri obblighi con le modalità e nei tempi da esse stabiliti (v., per analogia, sentenza del 21 dicembre 2011, Air Transport Association of America e a., C-366/10, EU:C:2011:864, punto 76).

1040 Di conseguenza, gli articoli 2 e 4 dell'accordo di Parigi non risultano, dal punto di vista del loro contenuto, incondizionati e sufficientemente precisi per poter essere invocati dalla Repubblica di Bulgaria al fine di contestare la legittimità del regolamento 2020/1055, in particolare del suo articolo 2, punto 4, lettera a).

1041 Conseguentemente, il primo motivo di ricorso dedotto dalla Repubblica di Lituania, il primo motivo di ricorso considerato nelle sue due parti dedotto dalla Repubblica di Bulgaria, nella misura in cui è diretto contro l'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055, e il motivo di ricorso comune contro tutte le disposizioni impugnate di tale regolamento dedotto dalla Repubblica di Polonia, nella parte in cui è diretto contro l'articolo 2, punto 4, lettera a), dello stesso, devono essere respinti in quanto infondati.

1042 Alla luce di tutto quanto precede, i ricorsi proposti dalla Repubblica di Lituania (causa C-542/20), dalla Repubblica di Bulgaria (causa C-545/20), dalla Romania (causa C-547/20), dalla Repubblica di Malta (causa C-555/20) e dalla Repubblica di Polonia (C-554/20) devono essere respinti nelle parti in cui mirano ad ottenere l'annullamento dell'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055.

1043 Occorre altresì respingere, conseguentemente, il ricorso proposto dalla Romania (causa C-547/20) nella parte in cui mira ad ottenere l'annullamento dell'articolo 2, punto 4, lettere b) e c), di detto regolamento, in quanto tale domanda di annullamento non è fondata su argomenti diversi da quelli sottesi alla domanda di annullamento del menzionato articolo 2, punto 4, lettera a).

4. Sull'articolo 1, punto 3, del regolamento 2020/1055, nella parte in cui inserisce il paragrafo 1, lettera g), nell'articolo 5 del regolamento n. 1071/2009

1044 A sostegno del suo ricorso (causa C-554/20) volto all'annullamento dell'articolo 1, punto 3, del regolamento 2020/1055, nella parte in cui inserisce il paragrafo 1, lettera g), nell'articolo 5 del regolamento n. 1071/2009, la Repubblica di Polonia deduce tre motivi, vertenti sulla violazione, per il primo, del principio di proporzionalità, sancito all'articolo 5, paragrafo 4, TUE, per il secondo, del principio della certezza del diritto, e, per il motivo comune contro tutte le

disposizioni impugnate del regolamento 2020/1055, nella parte diretta contro l'articolo 1, punto 3, dello stesso, nella misura in cui inserisce il paragrafo 1, lettera g), nell'articolo 5 del regolamento n. 1071/2009, dell'articolo 11 TFUE e dell'articolo 37 della Carta.

a) Sulla violazione del principio della certezza del diritto

1) Argomenti delle parti

1045 Con il suo secondo motivo diretto contro l'articolo 1, punto 3, del regolamento 2020/1055, nella parte in cui inserisce il paragrafo 1, lettera g), nell'articolo 5 del regolamento n. 1071/2009, la Repubblica di Polonia afferma che tale disposizione non rispetta i requisiti derivanti dal principio della certezza del diritto.

1046 Il principio della certezza del diritto esigerebbe che le norme giuridiche siano chiare, precise e prevedibili nei loro effetti, affinché gli interessati possano orientarsi nelle situazioni e nei rapporti giuridici rientranti nell'ambito dell'ordinamento giuridico dell'Unione. La Repubblica di Polonia afferma che, anche se si può ammettere che una normativa sia vaga, contenga termini astratti o conferisca un margine di discrezionalità, ciò vale tuttavia a condizione che essa non conduca all'arbitrio e possa essere precisata dalla giurisprudenza.

1047 Orbene, nel caso di specie, l'utilizzo di termini molto vaghi, all'articolo 1, punto 3, del regolamento 2020/1055, nella parte in cui inserisce il paragrafo 1, lettera g), nell'articolo 5 del regolamento n. 1071/2009, impedirebbe alle imprese di trasporto di determinare con la chiarezza e la precisione necessarie l'obbligo derivante da tale disposizione e le conseguenze risultanti dalla sua violazione.

1048 Infatti, il primo criterio previsto da detta disposizione, relativo al fatto che i conducenti e i veicoli hanno «normalmente» come base una sede di attività nello Stato membro di stabilimento, sarebbe molto ambiguo. Sebbene l'obbligo previsto dalla medesima disposizione sia diverso da quelli enunciati, rispettivamente, all'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054 e all'articolo 1, punto 3, del regolamento 2020/1055, nella parte in cui inserisce il paragrafo 1, lettera b), nell'articolo 5 del regolamento n. 1071/2009, sarebbe tuttavia difficile determinarne la portata.

1049 Inoltre, il secondo criterio previsto all'articolo 1, punto 3, del regolamento 2020/1055, nella parte in cui inserisce il paragrafo 1, lettera g), nell'articolo 5 del regolamento n. 1071/2009, secondo il quale il numero di conducenti e di veicoli che hanno normalmente come base una sede di attività nello Stato membro di stabilimento deve essere «proporzionato al volume delle operazioni di trasporto (...) effettuate [dall'impresa]», sarebbe parimenti molto vago e sarebbe quindi impossibile determinare in concreto il numero di veicoli e di conducenti richiesto in base a tale obbligo.

1050 La Repubblica di Polonia ritiene che i termini astratti utilizzati all'articolo 5, lettera c), del regolamento n. 1071/2009, nella versione precedente all'entrata in vigore del regolamento 2020/1055, il quale prevedeva che, al fine di soddisfare il requisito di stabilimento nello Stato membro interessato, un'impresa dovesse svolgere in modo efficace e continuativo, con l'ausilio delle «attrezzature amministrative necessarie» e delle «attrezzature e strutture tecniche appropriate», le sue attività presso una sede operativa situata nello Stato membro in questione, non possano essere paragonati a quelli che figurano all'articolo 1, punto 3, del regolamento 2020/1055, nella parte in cui inserisce il paragrafo 1, lettera g), nell'articolo 5 del regolamento

n. 1071/2009, in quanto esisterebbe una differenza fondamentale tra queste due disposizioni. Mentre le nozioni di «attrezzature amministrative necessarie» e di «attrezzature e strutture tecniche appropriate» sarebbero di importanza secondaria per l'ambito di attività delle imprese di trasporto, la questione del numero di veicoli e di conducenti sarebbe decisiva per la gestione di tali imprese e dei costi del loro funzionamento. Sarebbe quindi essenziale che la disposizione ad essa relativa sia precisa.

1051 Il Parlamento e il Consiglio sostengono che tale motivo è infondato.

2) Giudizio della Corte

1052 Per valutare la conformità dell'articolo 1, punto 3, del regolamento 2020/1055, nella parte in cui inserisce il paragrafo 1, lettera g), nell'articolo 5 del regolamento n. 1071/2009, con il principio della certezza del diritto occorre tenere conto delle considerazioni esposte ai punti da 158 a 162 della presente sentenza.

1053 Si deve osservare che, secondo il suo tenore letterale, tale disposizione impone alle imprese di trasporto di disporre ordinariamente, su base continuativa, di un certo numero di veicoli e di conducenti che hanno normalmente come base una sede di attività nello Stato membro di stabilimento che sia proporzionato al volume delle operazioni di trasporto effettuate dall'impresa interessata.

1054 Dalla formulazione stessa della menzionata disposizione si evince quindi che l'obiettivo di tale obbligo consiste nel garantire che le imprese di trasporto dispongano delle risorse materiali e umane, aventi come base la loro sede di attività, necessarie per svolgere le loro operazioni di trasporto.

1055 A tal riguardo, come ha rilevato l'avvocato generale al paragrafo 705 delle sue conclusioni, le imprese di trasporto gestiscono costantemente il flusso dei veicoli in funzione della disponibilità di conducenti e hanno quindi un'idea abbastanza precisa del numero di veicoli e di conducenti necessari per le loro attività. Evitando di delimitare in modo più rigoroso l'obbligo per le imprese di trasporto di disporre di risorse materiali e umane proporzionate al volume delle operazioni di trasporto effettuate, il legislatore dell'Unione ha inteso non privare tali imprese di un certo margine di discrezionalità e quindi della flessibilità necessaria nell'organizzazione delle loro attività di trasporto in funzione delle loro specifiche modalità.

1056 Peraltro, la circostanza che la condizione stabilita all'articolo 1, punto 3, del regolamento 2020/1055, nella parte in cui inserisce il paragrafo 1, lettera g), nell'articolo 5 del regolamento n. 1071/2009, sia enunciata in termini generali che non consentono di determinare il numero esatto di conducenti e di veicoli cui essa si riferisce, ma che stabiliscono un rapporto di proporzionalità tra, da un lato, il numero di conducenti e di veicoli e, dall'altro, il volume delle operazioni di trasporto effettuate dall'impresa interessata, non viola il principio della certezza del diritto.

1057 Infatti, conformemente alla giurisprudenza richiamata al punto 159 della presente sentenza, il principio della certezza del diritto non osta a che il legislatore dell'Unione, nell'ambito di una norma che esso adotta, utilizzi una nozione giuridica astratta e non impone che una simile norma astratta menzioni le diverse ipotesi concrete in cui essa può essere applicata, in quanto detto legislatore non può determinare in anticipo tutte le suddette ipotesi.

1058 Il rispetto del principio della certezza del diritto non richiede quindi che il legislatore dell'Unione definisca tutte le modalità specifiche di attuazione delle disposizioni di un atto legislativo, né che preveda tutte le situazioni concrete alle quali tali disposizioni possono applicarsi, in quanto detto legislatore ha facoltà, come risulta dalla giurisprudenza richiamata al punto 160 della presente sentenza, di ricorrere, per motivi di flessibilità e per agire nel rispetto del principio di proporzionalità, a un quadro giuridico generale suscettibile di dover essere precisato successivamente.

1059 Pertanto, una disposizione come quella prevista all'articolo 1, punto 3, del regolamento 2020/1055, nella parte in cui inserisce il paragrafo 1, lettera g), nell'articolo 5 del regolamento n. 71/2009, che si applica a una molteplicità di situazioni diverse, non deve precisare in dettaglio tutte le situazioni alle quali essa è destinata ad applicarsi.

1060 Inoltre, come correttamente rilevato dal Parlamento e dal Consiglio, è parimenti in termini astratti che l'articolo 5, lettera c), del regolamento n. 1071/2009, che è stato sostituito, in sostanza, dall'articolo 1, punto 3, del regolamento 2020/1055, nella parte in cui inserisce il paragrafo 1, lettera f), nell'articolo 5 del regolamento n. 1071/2009, prevedeva che le imprese dovessero disporre delle attrezzature amministrative necessarie nonché delle attrezzature e strutture tecniche appropriate presso una sede operativa situata nello Stato membro di stabilimento.

1061 A tal riguardo, non può essere accolto l'argomento addotto dalla Repubblica di Polonia secondo il quale occorre distinguere, da un lato, le condizioni relative alle «attrezzature amministrative necessarie» e alle «attrezzature e strutture tecniche appropriate» e, dall'altro, le condizioni relative al numero di veicoli e di conducenti, per il motivo che, riguardo alla gestione delle imprese di trasporto, sarebbero decisive solo le seconde condizioni. Infatti, quand'anche così fosse, un argomento siffatto non è idoneo ad inficiare la valutazione relativa alla conformità con il principio della certezza del diritto dell'articolo 1, punto 3, del regolamento 2020/1055, nella parte in cui inserisce il paragrafo 1, lettera g), nell'articolo 5 del regolamento n. 1071/2009.

1062 Di conseguenza, occorre respingere in quanto infondato il secondo motivo dedotto dalla Repubblica di Polonia.

b) Sulla violazione del principio di proporzionalità

1) Argomenti delle parti

1063 Con il suo primo motivo diretto contro l'articolo 1, punto 3, del regolamento 2020/1055, nella parte in cui inserisce il paragrafo 1, lettera g), nell'articolo 5 del regolamento n. 1071/2009, la Repubblica di Polonia sostiene che tale disposizione viola il principio di proporzionalità.

1064 In primo luogo, tale Stato membro afferma che, in assenza di un'adeguata analisi di detta disposizione nella valutazione d'impatto – capitolo stabilimento, le ragioni sottese alla sua introduzione rimangono poco chiare, al pari degli obiettivi che la menzionata disposizione dovrebbe perseguire.

1065 In secondo luogo, detto Stato membro sottolinea che, rispetto alle misure previste dall'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054 e dall'articolo 1, punto 3, del regolamento 2020/1055, nella parte in cui inserisce il paragrafo 1, lettera b), nell'articolo 5 del regolamento

n. 1071/2009, l'obbligo di cui all'articolo 1, punto 3, del regolamento 2020/1055, nella parte in cui inserisce il paragrafo 1, lettera g), nell'articolo 5 del regolamento n. 1071/2009, consistente nel disporre ordinariamente, su base continuativa, di un numero sufficiente di conducenti e di veicoli, costituisce una misura supplementare volta a collegare il più strettamente possibile i conducenti e i veicoli alla sede di attività dell'impresa di trasporto interessata, il che avrebbe l'effetto di limitare ulteriormente la mobilità dei veicoli di cui dispongono le imprese di trasporto.

1066 Un obbligo siffatto sarebbe inoltre arbitrario. Esso non terrebbe conto della specificità dell'attività di trasporto internazionale, la quale richiederebbe che i veicoli e i conducenti svolgano effettivamente operazioni di trasporto e non restino a disposizione dell'impresa di trasporto interessata, presso la sua sede di attività. Tale obbligo non riguarderebbe l'esistenza di una sede stabile ed effettiva, bensì disciplinerebbe le modalità di organizzazione dell'attività di trasporto.

1067 Per conformarsi a detto obbligo, i trasportatori dovrebbero aumentare la frequenza dei ritorni dei veicoli e dei conducenti alla loro sede di attività o sviluppare la loro flotta di veicoli e aumentare il numero di conducenti. Entrambe le opzioni comporterebbero costi significativi per le imprese di trasporto, portando al fallimento di molte di esse, in particolare le PMI, o costringendole a trasferire il loro luogo di stabilimento in uno Stato membro situato nella parte centrale dell'Unione. Orbene, nella valutazione d'impatto – capitolo stabilimento non si sarebbe tenuto conto di tali gravi conseguenze per il funzionamento di dette imprese.

1068 Inoltre, la validità di un atto dell'Unione dovrebbe essere valutata alla luce degli elementi di cui il legislatore dell'Unione disponeva alla data dell'adozione della normativa di cui trattasi. Orbene, l'articolo 1, punto 3, del regolamento 2020/1055, nella parte in cui inserisce il paragrafo 1, lettera g), nell'articolo 5 del regolamento n. 1071/2009, sarebbe stato adottato in un periodo di crisi economica innescata dalla pandemia di COVID-19, sebbene detto legislatore disponesse dei dati relativi all'impatto di tale crisi sul settore dei trasporti.

1069 Il Parlamento e il Consiglio sostengono che tale motivo è infondato.

2) Giudizio della Corte

1070 In primo luogo, occorre sottolineare che, come ha rilevato l'avvocato generale al paragrafo 692 delle sue conclusioni, la proposta di regolamento «stabilimento» conteneva, all'articolo 1, punto 3, lettera d), una disposizione analoga a quella che istituisce, nella fattispecie, l'obbligo di disporre ordinariamente, su base continuativa, di un numero sufficiente di conducenti e di veicoli, in quanto prevedeva di inserire una lettera e) nell'articolo 5 del regolamento n. 1071/2009, con la quale sarebbe stato richiesto alle imprese di trasporto di detenere attivi e di avvalersi di personale in proporzione all'attività della sede, requisiti menzionati nell'ambito della misura 18 che figura nella valutazione d'impatto – capitolo stabilimento (parte 1/2, pagg. 30 e 31, e parte 2/2, pag. 44). Di conseguenza, non si può addebitare al legislatore dell'Unione di avere adottato l'articolo 1, punto 3, del regolamento 2020/1055, nella parte in cui inserisce il paragrafo 1, lettera g), nell'articolo 5 del regolamento n. 1071/2009, sebbene non disponesse asseritamente degli elementi necessari all'esame della proporzionalità di tale disposizione.

1071 Per quanto riguarda, in secondo luogo, la proporzionalità in quanto tale dell'articolo 1, punto 3, del regolamento 2020/1055, nella parte in cui inserisce il paragrafo 1, lettera g), nell'articolo 5 del regolamento n. 1071/2009, occorre sottolineare che, come risulta dal considerando 6 del regolamento 2020/1055, l'obiettivo di detta disposizione, alla luce del quale deve essere valutata la sua proporzionalità, consiste nel contrastare il fenomeno delle cosiddette «società di comodo»

assicurando che le imprese di trasporto su strada stabilite in uno Stato membro siano presenti in modo effettivo e permanente in tale Stato membro e da lì svolgano la loro attività di trasporto. In tal modo, la disposizione in parola persegue un obiettivo di interesse generale riconosciuto dall'Unione, relativo al contrasto alle pratiche abusive e, in particolare, ai comportamenti consistenti nel creare costruzioni di puro artificio, prive di effettività economica [v., in tal senso, sentenze del 6 aprile 2006, Agip Petroli, C-456/04, EU:C:2006:241, punti da 19 a 25; del 12 settembre 2006, Cadbury Schweppes e Cadbury Schweppes Overseas, C-196/04, EU:C:2006:544, punti 51, 55, 57, 67 e 68, e del 26 febbraio 2019, X (Società intermedie con sede in paesi terzi), C-135/17, EU:C:2019:136, punto 82].

1072 Orbene, se è vero che, per conseguire tale obiettivo, la medesima disposizione esige che l'impresa di trasporto disponga ordinariamente, su base continuativa, di un numero di veicoli conformi alle condizioni di cui al paragrafo 1, lettera e), inserito nell'articolo 5 del regolamento n. 1071/2009 dall'articolo 1, punto 3, del regolamento 2020/1055, e di conducenti che hanno normalmente come base una sede di attività nello Stato membro di stabilimento, essa non impone tuttavia, contrariamente a quanto sostenuto dalla Repubblica di Polonia, la presenza continuativa di tali veicoli e di tali conducenti presso detta sede di attività, né nello Stato membro in questione.

1073 Tale interpretazione è confermata dal fatto che l'articolo 1, punto 3, del regolamento 2020/1055, nella parte in cui inserisce il paragrafo 1, lettera g), nell'articolo 5 del regolamento n. 1071/2009, prevede che il numero di veicoli e di conducenti che devono avere come base la sede di attività dell'impresa di trasporto interessata deve essere proporzionato al volume delle operazioni di trasporto da essa effettuate, il che presuppone la realizzazione di tali operazioni da parte di detti conducenti e mediante detti veicoli. Ne consegue che i veicoli e i conducenti menzionati nella disposizione in parola devono necessariamente potersi spostare e lasciare la sede di attività di tale impresa di trasporto.

1074 Inoltre, e contrariamente a quanto sostenuto dalla Repubblica di Polonia, il rispetto della misura prevista all'articolo 1, punto 3, del regolamento 2020/1055, nella parte in cui inserisce il paragrafo 1, lettera g), nell'articolo 5 del regolamento n. 1071/2009, non impone, di per sé, all'impresa di trasporto interessata di organizzare ritorni più frequenti dei conducenti e dei veicoli alla sua sede di attività, dato che tali obblighi risultano da altre disposizioni del diritto dell'Unione, ossia, rispettivamente, l'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054, la cui legittimità non è stata messa in discussione da nessuno dei motivi di annullamento diretti contro di essa, e l'articolo 1, punto 3, del regolamento 2020/1055, nella parte in cui inserisce il paragrafo 1, lettera b), nell'articolo 5 del regolamento n. 1071/2009, che occorre annullare come indicato al punto 738 della presente sentenza.

1075 Ne consegue che l'obbligo di disporre ordinariamente, su base continuativa, di un numero di veicoli e di conducenti che hanno normalmente come base una sede di attività nello Stato membro di stabilimento dell'impresa di trasporto interessata non può essere interpretato nel senso che richiede la presenza continuativa di tali veicoli e di tali conducenti presso la suddetta sede di attività.

1076 Per il resto, occorre ricordare che, per le ragioni esposte al punto 857 della presente sentenza, gli argomenti della Repubblica di Polonia relativi all'impatto della pandemia di COVID-19 non sono pertinenti al fine di valutare la legittimità del regolamento 2020/1055.

1077 Di conseguenza, occorre respingere in quanto infondato il primo motivo dedotto dalla Repubblica di Polonia nella parte diretta contro l'articolo 1, punto 3, del regolamento 2020/1055, nella misura in cui inserisce il paragrafo 1, lettera g), nell'articolo 5 del regolamento n. 1071/2009.

c) Sulla violazione dell'articolo 11 TFUE e dell'articolo 37 della Carta

1) Argomenti delle parti

1078 Con il suo motivo comune contro tutte le disposizioni impugnate del regolamento 2020/1055, nella parte diretta contro l'articolo 1, punto 3, dello stesso, nella misura in cui inserisce il paragrafo 1, lettera g), nell'articolo 5 del regolamento n. 1071/2009, la Repubblica di Polonia sostiene che, adottando tale disposizione, il legislatore dell'Unione ha violato l'articolo 11 TFUE e l'articolo 37 della Carta.

1079 A sostegno di tale motivo, detto Stato membro deduce gli stessi argomenti esposti, in sostanza, ai punti da 990 a 1002 della presente sentenza. Esso afferma che il legislatore dell'Unione non ha esaminato l'incidenza dell'obbligo, previsto da detta disposizione, di disporre ordinariamente, su base continuativa, di un numero di veicoli e di conducenti che hanno normalmente come base una sede di attività nello Stato membro di stabilimento, sebbene esso abbia gravi conseguenze ambientali, in quanto comporterebbe tragitti supplementari di automezzi pesanti, compresi percorsi a vuoto, dai quali deriverebbe un aumento delle emissioni di CO_2 e di inquinanti atmosferici.

1080 Il Parlamento e il Consiglio ritengono che tale motivo sia infondato.

2) Giudizio della Corte

1081 Dal momento che, nell'ambito del suo motivo comune contro tutte le disposizioni impugnate del regolamento 2020/1055, nella parte diretta contro l'articolo 1, punto 3, dello stesso, nella misura in cui inserisce il paragrafo 1, lettera g), nell'articolo 5 del regolamento n. 1071/2009, la Repubblica di Polonia solleva, nei confronti di tale disposizione, gli stessi argomenti che ha sollevato contro le altre misure impugnate del regolamento 2020/1055, le considerazioni esposte ai punti da 1011 a 1030 della presente sentenza si applicano all'obbligo previsto da quest'ultima disposizione.

1082 Inoltre, contrariamente a quanto sostenuto dalla Repubblica di Polonia, e come rilevato al punto 1074 della presente sentenza, l'articolo 1, punto 3, del regolamento 2020/1055, nella parte in cui inserisce il paragrafo 1, lettera g), nell'articolo 5 del regolamento n. 1071/2009, non impone il ritorno dei veicoli alla sede di attività dell'impresa di trasporto interessata. Ne consegue che detto Stato membro non ha fornito elementi probatori volti a dimostrare in modo specifico che tale disposizione comporta notevoli effetti negativi sull'ambiente che possono portare a una violazione dell'articolo 11 TFUE, in combinato disposto con l'articolo 37 della Carta.

1083 Di conseguenza, il motivo della Repubblica di Polonia comune contro tutte le disposizioni impugnate del regolamento 2020/1055, nella parte diretta contro l'articolo 1, punto 3, dello stesso, nella misura in cui inserisce il paragrafo 1, lettera g), nell'articolo 5 del regolamento n. 1071/2009, deve essere respinto in quanto infondato.

1084 Alla luce di tutto quanto precede, occorre respingere il ricorso proposto dalla Repubblica di Polonia (causa C-554/20) nella parte in cui mira ad ottenere l'annullamento di tale disposizione.

5. Sull'articolo 2, punto 5, lettera b), del regolamento 2020/1055

1085 A sostegno del suo ricorso (causa C-554/20) volto all'annullamento dell'articolo 2, punto 5, lettera b), del regolamento 2020/1055, la Repubblica di Polonia deduce quattro motivi, vertenti sulla violazione, per il primo, del principio di proporzionalità, sancito all'articolo 5, paragrafo 4, TUE, per il secondo, dell'articolo 91, paragrafo 2, TFUE, per il terzo, dell'articolo 94 TFUE e, per il motivo comune contro tutte le disposizioni impugnate del regolamento 2020/1055, nella parte in cui è diretto contro l'articolo 2, punto 5, lettera b), dello stesso, dell'articolo 11 TFUE e dell'articolo 37 della Carta.

a) Sulla violazione del principio di proporzionalità

1) Argomenti delle parti

1086 Con il suo primo motivo, la Repubblica di Polonia afferma che l'articolo 2, punto 5, lettera b), del regolamento 2020/1055, che inserisce il paragrafo 7 nell'articolo 10 del regolamento n. 1072/2009, non rispetta i requisiti derivanti dal principio di proporzionalità.

1087 In primo luogo, tale Stato membro ritiene che l'articolo 2, punto 5, lettera b), del regolamento 2020/1055 non sia inquadrato da criteri oggettivi. Il considerando 22 di detto regolamento giustificherebbe tale disposizione con la volontà di contrastare pratiche sleali che sarebbero idonee a portare al «dumping sociale» e a compromettere il rispetto del quadro giuridico relativo al cabotaggio. Tuttavia, la nozione di «dumping sociale» non sarebbe stata definita e potrebbe dare luogo ad abusi. Orbene, così avverrebbe nel caso di specie. Infatti, non esisterebbe alcun elemento oggettivo che consenta di assimilare ad una situazione di «dumping sociale» le differenze di sviluppo economico tra gli Stati membri e le differenze salariali che ne derivano.

1088 Inoltre, l'articolo 2, punto 5, lettera b), del regolamento 2020/1055 lascerebbe un notevole margine di manovra agli Stati membri quanto alla possibilità di cui essi dispongono di ridurre la durata del periodo di attesa. Gli Stati membri situati nella parte centrale dell'Unione potrebbero quindi essere indotti a generalizzare questo tipo di restrizioni e ad inasprire ulteriormente i requisiti del cabotaggio stabiliti all'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055, che sarebbero già sproporzionati, come risulterebbe dagli argomenti della Repubblica di Polonia esposti, in sostanza, ai punti da 765 a 801 della presente sentenza.

1089 Oltre a ciò, l'articolo 2, punto 5, lettera b), del regolamento 2020/1055 non sarebbe stato oggetto di una valutazione d'impatto. Tale mancato esame, da parte del legislatore dell'Unione, della proporzionalità di detta disposizione costituirebbe, per le ragioni che la Repubblica di Polonia fa valere riguardo all'obbligo relativo al ritorno dei veicoli, quali esposte, in sostanza, ai punti da 691 a 706 della presente sentenza, una violazione del principio di proporzionalità.

1090 In secondo luogo, qualificando arbitrariamente come «dumping sociale» la fornitura di servizi da parte dei trasportatori degli Stati membri con un livello di sviluppo economico inferiore, il legislatore dell'Unione non avrebbe preso in considerazione le conseguenze negative fondamentali derivanti dalla limitazione delle operazioni di cabotaggio nell'ambito delle

operazioni di trasporto combinato, mentre le operazioni di cabotaggio consentirebbero alle imprese di trasporto di ridurre il numero di percorsi a vuoto e di ottimizzare la gestione della flotta di veicoli.

1091 In terzo luogo, l'articolo 2, punto 5, lettera b), del regolamento 2020/1055 violerebbe il principio di proporzionalità, tenuto conto del rapporto tra gli oneri imposti alle imprese di trasporto e lo scopo perseguito. Infatti, la necessità di contrastare il «dumping sociale» non giustificherebbe la limitazione della libera prestazione dei servizi di cabotaggio da parte delle imprese di trasporto.

1092 Anzitutto, il legislatore dell'Unione non avrebbe tenuto conto del fatto che il settore del trasporto internazionale su strada comprende principalmente PMI. A tal riguardo, la Repubblica di Polonia si basa sugli argomenti diretti contro l'obbligo relativo al ritorno dei veicoli e contro il periodo di attesa. Pertanto, tale Stato membro sostiene che l'impatto dell'aumento dei costi di funzionamento risultante dall'articolo 2, punto 5, lettera b), del regolamento 2020/1055 comprometterà la redditività di tali imprese, il che condurrà al fallimento di una parte di esse. Detto Stato membro ritiene poi che tale aumento dei costi di funzionamento si tradurrà, molto probabilmente, in un aumento del prezzo delle merci, che potrebbe avere gravi ripercussioni sull'economia dell'Unione. Infine, la Repubblica di Polonia afferma che non è stata presa in considerazione la situazione economica dei trasportatori stabiliti negli Stati membri situati alla periferia dell'Unione.

1093 Lo studio sulle restrizioni in materia di cabotaggio nel trasporto combinato confermerebbe gli effetti negativi dell'articolo 2, punto 5, lettera b), del regolamento 2020/1055.

1094 Il Parlamento e il Consiglio ritengono che tale motivo sia infondato.

2) Giudizio della Corte

1095 L'articolo 4 della direttiva 92/106 consente alle imprese di trasporto di effettuare, nel quadro di operazioni di trasporto combinato tra Stati membri, vale a dire di trasporti che abbinano al trasporto su strada altre modalità di trasporto, come la ferrovia, la navigazione interna o la navigazione marittima, tragitti stradali iniziali e/o terminali che costituiscono parte integrante di un'operazione siffatta e sono esentati dall'applicazione delle norme relative al trasporto di cabotaggio.

1096 L'articolo 2, punto 5, lettera b), del regolamento 2020/1055 inserisce, nell'articolo 10 del regolamento n. 1072/2009, il paragrafo 7, il quale enuncia che, «se necessario per evitare l'abuso [dell'articolo 4 della direttiva 92/106] attraverso la fornitura illimitata e continuativa di servizi consistenti in tragitti stradali iniziali o finali all'interno di uno Stato membro ospitante che fanno parte di operazioni di trasporto combinato tra Stati membri, gli Stati membri possono prevedere che l'articolo 8 del presente regolamento si applichi ai trasportatori che effettuano tali tragitti stradali iniziali e/o finali in tale Stato membro».

1097 Inoltre, tale paragrafo 7 precisa che, «[p]er quanto riguarda tali tragitti stradali, gli Stati membri possono prevedere un periodo più lungo rispetto al periodo di sette giorni di cui all'articolo 8, paragrafo 2, del [regolamento n. 1072/2009], e possono prevedere un periodo più breve rispetto al periodo di quattro giorni di cui all'articolo 8, paragrafo 2 *bis*, [di detto] regolamento». Oltre a ciò, il suddetto paragrafo 7 prevede che «[g]li Stati membri che si avvalgono della deroga prevista nel presente paragrafo ne danno notifica alla Commissione prima di applicare le pertinenti misure

nazionali», «rivedono dette misure almeno ogni cinque anni», «notificano le risultanze di tale revisione alla Commissione» e «rendono pubbliche le norme in maniera trasparente, inclusa la durata dei rispettivi periodi».

1098 L'articolo 2, punto 5, lettera b), del regolamento 2020/1055 offre quindi agli Stati membri la facoltà, al fine di evitare l'abuso dell'esenzione di cui all'articolo 4 della direttiva 92/106, di prevedere, in deroga a tale esenzione, l'applicazione delle norme relative ai trasporti di cabotaggio che figurano all'articolo 8 del regolamento n. 1072/2009, nella versione risultante dalla sua modifica ad opera del regolamento 2020/1055, ai tragitti stradali iniziali e/o finali effettuati all'interno del loro territorio che fanno parte di operazioni di trasporto combinato, autorizzando inoltre detti Stati membri a rendere tale applicazione più flessibile relativamente al prolungamento del periodo di cabotaggio autorizzato nonché alla riduzione del periodo di attesa nel quadro di siffatte operazioni di trasporto combinato.

1099 Ciò precisato, si deve osservare, in primo luogo, che, come hanno fatto valere il Parlamento e il Consiglio, senza che ciò sia contestato dalla Repubblica di Polonia, la valutazione d'impatto che accompagna la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 92/106/CEE relativa alla fissazione di norme comuni per taluni trasporti combinati di merci tra Stati membri [SWD(2017) 362 final, pag. 25] ha menzionato le difficoltà connesse all'abuso dell'esenzione dalle norme sul cabotaggio nel quadro di trasporti combinati, prevista all'articolo 4 della direttiva 92/106. In particolare, è stato ritenuto che tale esenzione, la quale ha permesso lo sviluppo del trasporto intermodale internazionale, dovesse essere mantenuta, ma che occorresse tuttavia evitare che essa fosse utilizzata per eludere le norme applicabili in materia di cabotaggio.

1100 Inoltre, si deve anche osservare che tale valutazione d'impatto (pagg. 16 e 17) ha, in particolare, preso in considerazione le ripercussioni che deriverebbero dalla soppressione completa dell'esenzione prevista all'articolo 4 della direttiva 92/106.

1101 In tali circostanze, non si può addebitare al legislatore dell'Unione di avere adottato l'articolo 2, punto 5, lettera b), del regolamento 2020/1055 sebbene non disponesse asseritamente degli elementi necessari per l'esame della proporzionalità di tale disposizione.

1102 Per quanto riguarda, in secondo luogo, la proporzionalità dell'articolo 2, punto 5, lettera b), del regolamento 2020/1055, occorre rilevare, relativamente all'obiettivo perseguito da tale disposizione, alla luce del quale deve essere esaminata detta proporzionalità, che è vero che, come affermato dalla Repubblica di Polonia, al considerando 22 del regolamento 2020/1055 appare il riferimento al «dumping sociale», come una delle potenziali conseguenze delle pratiche sleali constatate nel settore del trasporto combinato.

1103 Tuttavia, la lotta contro il «dumping sociale» non costituisce l'obiettivo primario della menzionata disposizione. Infatti, come risulta dai suoi stessi termini, letti alla luce di tale considerando 22, detta disposizione ha lo scopo di evitare l'uso improprio dell'articolo 4 della direttiva 92/106 per eludere la natura temporanea del cabotaggio e permettere la presenza continuativa di veicoli in uno Stato membro diverso da quello di stabilimento dell'impresa di trasporto.

1104 Per quanto riguarda il carattere asseritamente sproporzionato dell'articolo 2, punto 5, lettera b), del regolamento 2020/1055 rispetto a questo obiettivo, occorre anzitutto rilevare che la Repubblica di Polonia non ha svolto argomenti specifici a sostegno del presente motivo. Tale Stato membro ribadisce i suoi argomenti addotti, nell'ambito del suo primo motivo vertente sulla violazione del principio di proporzionalità, contro l'obbligo relativo al ritorno dei veicoli.

1105 Orbene, l'argomento della Repubblica di Polonia secondo cui l'articolo 2, punto 5, lettera b), del regolamento 2020/1055 è idoneo a comportare un aumento dei tragitti a vuoto di veicoli e difficoltà ad ottimizzare la gestione della flotta di veicoli di trasporto non può essere accolto.

1106 Infatti, da un lato, l'esercizio da parte di uno Stato membro della facoltà prevista da tale disposizione implicherebbe non già un divieto totale di effettuare tragitti stradali iniziali e/o finali sul suo territorio nel contesto di operazioni di trasporto combinato, bensì un inquadramento di detti tragitti mediante l'applicazione delle norme relative ai trasporti di cabotaggio, con la possibilità di prolungare la durata del periodo di cabotaggio consentito e di ridurre il periodo di attesa.

1107 Dall'altro lato, l'articolo 2, punto 5, lettera b), del regolamento 2020/1055 non impone, contrariamente alla premessa sulla quale si basano gli argomenti della Repubblica di Polonia, di far ritornare il veicolo alla sede di attività dell'impresa di trasporto e non osta quindi a che, nel caso in cui uno Stato membro si avvalga della facoltà prevista da detta disposizione, tale impresa effettui operazioni di trasporto diverse da quelle menzionate nella medesima disposizione al fine di ridurre i tragitti di veicoli a vuoto.

1108 Quanto al resto, per quel che riguarda lo studio sulle restrizioni in materia di cabotaggio nel trasporto combinato, che è successivo all'adozione del regolamento 2020/1055, occorre rammentare che, secondo una costante giurisprudenza della Corte, la validità di un atto dell'Unione deve essere valutata in relazione agli elementi di cui il legislatore dell'Unione disponeva alla data dell'adozione della normativa di cui trattasi (sentenza del 22 febbraio 2022, Stichting Rookpreventie Jeugd e a., C-160/20, EU:C:2022:101, punto 67 e giurisprudenza ivi citata).

1109 In ogni caso, la Repubblica di Polonia non ha dimostrato perché tale studio, che si basa sull'ipotesi di un'applicazione, nella sua interezza, alle operazioni di trasporto combinato, del regime che disciplina le operazioni di cabotaggio previsto all'articolo 8 del regolamento n. 1072/2009, in particolare ai paragrafi 2 e 2 *bis* di detto articolo, in tutti gli Stati membri, sia pertinente nel caso di specie.

1110 Come giustamente affermato dal Consiglio, l'ipotesi assunta in tale studio equivale a limitare più strettamente l'esenzione prevista all'articolo 4 della direttiva 92/106 rispetto alla misura adottata dal legislatore dell'Unione all'articolo 2, punto 5, lettera b), del regolamento 2020/1055.

1111 Infatti, occorre sottolineare, anzitutto, che gli Stati membri possono avvalersi della facoltà prevista da detta disposizione solo «se necessario per evitare l'abuso [di tal articolo 4] attraverso la fornitura illimitata e continuativa di servizi consistenti in tragitti stradali iniziali o finali all'interno di uno Stato membro ospitante che fanno parte di operazioni di trasporto combinato».

1112 Inoltre, disponendo che «gli Stati membri possono prevedere un periodo più lungo rispetto al periodo di sette giorni di cui all'articolo 8, paragrafo 2, del [regolamento n. 1072/2009], e possono prevedere un periodo più breve rispetto al periodo di quattro giorni di cui all'articolo 8,

paragrafo 2 *bis*, [di detto] regolamento», tale facoltà non implica che questi ultimi debbano applicare integralmente alle operazioni di trasporto combinato il regime del trasporto di cabotaggio previsto dal regolamento n. 1072/2009, bensì consente loro di ricorrere ad un'applicazione più flessibile del regime in parola.

1113 A tal riguardo, occorre rilevare che la Repubblica di Polonia si basa su un'interpretazione erronea dell'articolo 2, punto 5, lettera b), del regolamento 2020/1055 quando tale Stato membro sostiene che la possibilità, di cui dispongono gli Stati membri, in forza della menzionata disposizione, di fissare un periodo di attesa più breve di quello di quattro giorni previsto all'articolo 8, paragrafo 2 *bis*, del regolamento n. 1072/2009, permette a tali Stati membri di definire in senso più restrittivo le condizioni relative ai trasporti di cabotaggio, visto che, riducendo il periodo di attesa tra due cicli di cabotaggio, lo Stato membro che applichi la facoltà prevista all'articolo 2, punto 5, lettera b), del regolamento 2020/1055 consentirebbe ai trasportatori di effettuare più frequentemente operazioni di cabotaggio nell'ambito di trasporti combinati sul suo territorio, rispetto all'applicazione del periodo di attesa previsto all'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055.

1114 Infine, l'applicazione della facoltà prevista all'articolo 2, punto 5, lettera b), del regolamento 2020/1055 è soggetta a controllo, dal momento che gli Stati membri che intendono avvalersene devono, in particolare, darne notifica alla Commissione prima di applicare le pertinenti misure nazionali e rivedere dette misure almeno ogni cinque anni, nonché notificare le risultanze di tale revisione alla Commissione.

1115 Dalle considerazioni che precedono emerge che la Repubblica di Polonia non ha dimostrato il carattere sproporzionato dell'articolo 2, punto 5, lettera b), del regolamento 2020/1055 rispetto all'obiettivo perseguito da tale disposizione.

1116 Di conseguenza, occorre respingere in quanto infondato il primo motivo dedotto dalla Repubblica di Polonia.

b) Sulla violazione dell'articolo 91, paragrafo 2, e dell'articolo 94 TFUE

1) Argomenti delle parti

1117 Con i suoi motivi secondo e terzo diretti contro l'articolo 2, punto 5, lettera b), del regolamento 2020/1055, che occorre esaminare congiuntamente, la Repubblica di Polonia afferma che tale disposizione viola l'articolo 91, paragrafo 2, e l'articolo 94 TFUE.

1118 A tal riguardo, detto Stato membro reitera gli argomenti diretti contro l'obbligo relativo al ritorno dei veicoli e contro il periodo di attesa.

1119 Inoltre, detto Stato membro afferma, sotto un primo profilo, che il legislatore dell'Unione ha violato l'articolo 91, paragrafo 2, TFUE, in quanto, omettendo di tenere conto della situazione dei trasportatori stabiliti negli Stati membri situati alla periferia dell'Unione, la facoltà prevista all'articolo 2, punto 5, lettera b), del regolamento 2020/1055, relativa ai trasporti di cabotaggio che fanno parte di operazioni di trasporto combinato, comporterebbe una riduzione del tenore di vita e dell'occupazione in talune regioni.

1120 Oltre a ciò, l'obiettivo della direttiva 92/106 consisterebbe, conformemente al suo terzo considerando, nel contrastare la congestione del traffico stradale e l'inquinamento connesso al trasporto su strada. Limitando, mediante l'adozione dell'articolo 2, punto 5, lettera b), del regolamento 2020/1055, l'ambito di applicazione della direttiva 92/106, il legislatore dell'Unione avrebbe parimenti violato l'articolo 91, paragrafo 2, TFUE, in quanto avrebbe omesso di tenere conto dell'incidenza negativa dell'articolo 2, punto 5, lettera b), del regolamento 2020/1055 sull'uso delle attrezzature relative ai trasporti. L'aumento del numero di percorsi a vuoto e le maggiori difficoltà ad effettuare operazioni di trasporto combinato comporterebbero inevitabilmente un aumento del traffico sulle infrastrutture stradali e, di conseguenza, il deterioramento del loro stato.

1121 Sotto un secondo profilo, la Repubblica di Polonia sostiene che, con l'introduzione di limitazioni supplementari al cabotaggio, il legislatore dell'Unione ha violato l'articolo 94 TFUE, omettendo di tenere conto della situazione delle imprese di trasporto, in particolare di quelle provenienti dagli Stati membri situati alla periferia dell'Unione, nonché delle PMI. Esso non avrebbe neppure preso in considerazione il fatto che la crisi economica innescata dalla pandemia di COVID-19, la quale avrebbe effetti particolarmente negativi sul settore del trasporto su strada, avrebbe reso ancora più difficile la situazione dei trasportatori.

1122 Inoltre, il riferimento al «dumping sociale», al fine di giustificare l'articolo 2, punto 5, lettera b), del regolamento 2020/1055, dimostrerebbe che non è stata presa in considerazione la situazione delle imprese di trasporto provenienti dagli Stati membri situati alla periferia dell'Unione. La volontà di garantire l'assoluta parità delle condizioni di concorrenza tra le imprese di trasporto di tutti gli Stati membri sarebbe in contrasto con la nozione stessa di concorrenza. Infatti, le differenze in termini di produttività e di sviluppo economico, che si tradurrebbero, in definitiva, in livelli salariali diversi, costituirebbero il motore degli scambi commerciali in un ambiente concorrenziale. Pertanto, gli sforzi volti a limitare la partecipazione delle imprese di trasporto stabilite negli Stati membri meno sviluppati alla fornitura dei servizi di cabotaggio dimostrerebbero che non è stata presa in considerazione, alla luce del diritto della concorrenza, la situazione economica di dette imprese.

1123 Il Parlamento e il Consiglio ritengono che tale motivo sia infondato.

2) Giudizio della Corte

1124 In primo luogo, occorre ricordare che, come esposto ai punti da 935 a 940 della presente sentenza, il rispetto dell'articolo 91, paragrafo 2, TFUE, che impone al legislatore dell'Unione di tener conto, all'atto dell'adozione di misure come quella prevista all'articolo 2, punto 5, lettera b), del regolamento 2020/1055, dei gravi effetti pregiudizievoli sul tenore di vita e sull'occupazione in talune regioni come pure sull'uso delle attrezzature relative ai trasporti, riflette, in sostanza, l'obbligo di tale legislatore di agire in osservanza del principio di proporzionalità adottando misure idonee a realizzare l'obiettivo perseguito, che non eccedano manifestamente quanto è necessario per realizzarlo e siano proporzionate rispetto a detto obiettivo.

1125 Orbene, come constatato al punto 1116 della presente sentenza, gli argomenti sollevati dalla Repubblica di Polonia relativamente alla violazione, da parte dell'articolo 2, punto 5, lettera b), del regolamento 2020/1055, del principio di proporzionalità non consentono di ritenere che il legislatore dell'Unione abbia violato tale principio.

1126 Peraltro, oltre al fatto che gli argomenti sollevati nell'ambito dell'esame dell'asserita violazione del principio di proporzionalità sono stati respinti, detto Stato membro non ha fornito, a sostegno del presente motivo che adduce la violazione dell'articolo 91, paragrafo 2, TFUE, alcun elemento supplementare idoneo a dimostrare che la facoltà prevista all'articolo 2, punto 5, lettera b), del regolamento 2020/1055 avrebbe un'incidenza grave sul tenore di vita e sull'occupazione in talune regioni come pure sull'uso delle attrezzature relative ai trasporti, di cui il legislatore dell'Unione non avrebbe tenuto conto istituendo tale facoltà, in spregio all'articolo 91, paragrafo 2, TFUE.

1127 Sotto un primo profilo, per quanto riguarda l'impatto sul tenore di vita e sull'occupazione in talune regioni, la Repubblica di Polonia non espone argomenti specifici a tale facoltà, bensì, come per le censure formulate nei confronti del periodo di attesa, rinvia ai propri argomenti vertenti sull'obbligo relativo al ritorno dei veicoli, il quale porterebbe ad effettuare tragitti supplementari, senza chiarire perché le conseguenze di quest'ultimo obbligo valgano del pari per detta facoltà.

1128 Di conseguenza, l'argomento della Repubblica di Polonia relativo al livello di occupazione deve essere considerato di natura speculativa, in mancanza di qualsiasi elemento concreto idoneo a suffragarne la fondatezza.

1129 Sotto un secondo profilo, non può essere accolto, per le ragioni esposte ai punti 1106 e 1107 della presente sentenza, neppure l'argomento della Repubblica di Polonia secondo cui l'articolo 2, punto 5, lettera b), del regolamento 2020/1055 comporterà il deterioramento delle attrezzature e delle infrastrutture di trasporto a causa dell'aumento dei percorsi a vuoto nonché della sostituzione di operazioni di trasporto combinato con operazioni di trasporto esclusivamente stradale. Peraltro, tale argomento si basa, in parte, sulla premessa secondo cui la facoltà prevista da detta disposizione sarebbe attuata simultaneamente da un numero significativo di Stati membri, il che non può tuttavia essere presunto.

1130 In secondo luogo, per quanto riguarda l'argomento relativo all'asserita violazione dell'articolo 94 TFUE, è sufficiente ricordare che tale disposizione, ai sensi della quale ogni misura «in materia di prezzi e condizioni di trasporto», adottata nell'ambito dei trattati, deve tener conto della situazione economica dei vettori, non è pertinente nel caso di specie. Infatti, l'articolo 2, punto 5, lettera b), del regolamento 2020/1055, nella parte in cui prevede la facoltà di applicare l'articolo 8 del regolamento n. 1072/2009 nell'ambito di operazioni di trasporto combinato, non disciplina i prezzi o le condizioni di trasporto delle merci o di passeggeri, bensì prevede la facoltà per gli Stati membri, al fine di evitare gli abusi, di disciplinare le modalità con cui vengono effettuati i tragitti stradali iniziali e/o finali che formano parte integrante di tali operazioni di trasporto combinato.

1131 Di conseguenza, occorre respingere in quanto infondati il secondo e il terzo motivo dedotti dalla Repubblica di Polonia contro l'articolo 2, punto 5, lettera b), del regolamento 2020/1055.

c) Sulla violazione dell'articolo 11 TFUE e dell'articolo 37 della Carta

1) Argomenti delle parti

1132 La Repubblica di Polonia, con il suo motivo comune contro tutte le disposizioni impugnate del regolamento 2020/1055, nella parte in cui è diretto contro l'articolo 2, punto 5, dello stesso, sostiene che, adottando questa disposizione, il legislatore dell'Unione ha violato l'articolo 11 TFUE e l'articolo 37 della Carta.

1133 Nell'ambito di tale motivo, detto Stato membro adduce, in relazione al menzionato articolo 2, punto 5, lettera b), gli stessi argomenti esposti, in sostanza, ai punti da 990 a 1002 della presente sentenza, per affermare che il legislatore dell'Unione non ha effettuato un'analisi adeguata delle gravi conseguenze ambientali della suddetta disposizione, a causa dei tragitti supplementari di automezzi pesanti, compresi percorsi a vuoto che essa comporterebbe e dai quali risulterebbe un aumento delle emissioni di CO_2 e di inquinanti atmosferici.

1134 Inoltre, la Repubblica di Polonia precisa che lo studio sulle restrizioni in materia di cabotaggio nel trasporto combinato conferma gli effetti negativi sull'ambiente della misura prevista all'articolo 2, punto 5, lettera b), del regolamento 2020/1055 nell'ambito di operazioni di trasporto combinato e il fatto che essa è in contrasto con gli obiettivi del Green Deal.

1135 Il Parlamento e il Consiglio ritengono che tali argomenti siano infondati.

2) Giudizio della Corte

1136 Dal momento che, nell'ambito del suo motivo comune contro tutte le disposizioni impugnate del regolamento 2020/1055, nella parte in cui è diretto contro l'articolo 2, punto 5, dello stesso, la Repubblica di Polonia solleva, nei confronti di tale disposizione, gli stessi argomenti che detto Stato membro ha sollevato contro le altre disposizioni impugnate del regolamento 2020/1055, le considerazioni esposte ai punti da 1011 a 1030 della presente sentenza si applicano alla facoltà prevista dalla menzionata disposizione.

1137 Per il resto, occorre respingere, per le ragioni esposte ai punti 1106, 1107 e 1129 della presente sentenza, l'affermazione della Repubblica di Polonia secondo cui detta facoltà porterà ad effettuare tragitti supplementari di entità tale che essa comporterà notevoli effetti negativi sull'ambiente idonei a costituire una violazione delle prescrizioni dell'articolo 11 TFUE, in combinato disposto con l'articolo 37 della Carta.

1138 Inoltre, per quanto riguarda lo studio sulle restrizioni in materia di cabotaggio nel trasporto combinato, esso si basa, come constatato ai punti da 1110 a 1114 della presente sentenza, su un'ipotesi che costituisce una limitazione più restrittiva dell'applicazione dell'articolo 4 della direttiva 92/106 rispetto alla portata della facoltà prevista dal legislatore dell'Unione all'articolo 2, punto 5, lettera b), del regolamento 2020/1055.

1139 Di conseguenza, il motivo della Repubblica di Polonia relativo a tutte le disposizioni impugnate del regolamento 2020/1055, nella parte in cui è diretto contro l'articolo 2, punto 5, lettera b), dello stesso, deve essere respinto in quanto infondato.

1140 Alla luce di tutto quanto precede, occorre respingere il ricorso proposto dalla Repubblica di Polonia (causa C-554/20) nella parte in cui mira ad ottenere l'annullamento dell'articolo 2, punto 5, lettera b), del regolamento 2020/1055.

6. Conclusione relativa al regolamento 2020/1055

1141 Dal complesso delle considerazioni che precedono risulta che occorre accogliere i ricorsi della Repubblica di Lituania (causa C-542/20), della Repubblica di Bulgaria (causa C-545/20), della Romania (causa C-547/20), della Repubblica di Cipro (causa C-550/20), dell'Ungheria (causa C-551/20), della Repubblica di Malta (causa C-552/20) e della Repubblica di Polonia (causa

C-554/20), nelle parti dirette all'annullamento dell'articolo 1, punto 3, del regolamento 2020/1055, nella misura in cui inserisce il paragrafo 1, lettera b), nell'articolo 5 del regolamento n. 1071/2009, e respingerli quanto al resto.

C. Sulla direttiva 2020/1057

1142 La Repubblica di Lituania (causa C-541/20), la Romania (causa C-548/20), l'Ungheria (causa C-551/20) e la Repubblica di Polonia (causa C-555/20) chiedono, in via principale, l'annullamento di varie disposizioni della direttiva 2020/1057 o, in subordine, l'annullamento di tale direttiva nella sua interezza. La Repubblica di Bulgaria (causa C-544/20) e la Repubblica di Cipro (causa C-550/20) chiedono l'annullamento di detta direttiva nella sua interezza.

1143 In primo luogo, i ricorsi proposti dalla Repubblica di Lituania, dalla Romania, dall'Ungheria e dalla Repubblica di Polonia mirano ad ottenere l'annullamento dell'articolo 1 della direttiva 2020/1057 o di alcune disposizioni dei paragrafi da 3 a 7 di tale articolo (in prosieguo: le «disposizioni impugnate dell'articolo 1 della direttiva 2020/1057»), nella parte in cui tali disposizioni stabiliscono una distinzione tra diversi tipi di operazioni di trasporto su strada ed esentano alcuni di detti tipi di operazioni dall'applicazione delle norme relative al distacco dei lavoratori previste dalla direttiva 96/71. Quanto ai ricorsi proposti dalla Repubblica di Bulgaria e dalla Repubblica di Cipro, pur essendo volti ad ottenere l'annullamento della direttiva 2020/1057 nella sua interezza, essi sviluppano del pari, a loro sostegno, motivi e argomenti che riguardano solo le disposizioni dell'articolo 1 di tale direttiva e, in particolare, i paragrafi 3 e 4 di detto articolo.

1144 In secondo luogo, il ricorso proposto dalla Repubblica di Polonia mira anche ad ottenere l'annullamento dell'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva 2020/1057, nella parte in cui fissa la data limite di recepimento di quest'ultima.

1. Panoramica dei motivi di ricorso

1145 A sostegno delle conclusioni del suo ricorso dirette all'annullamento, in via principale, dell'articolo 1, paragrafi 3 e 7, della direttiva 2020/1057 o, in subordine, di tale direttiva nella sua interezza (causa C-541/20), la Repubblica di Lituania solleva tre motivi, vertenti sulla violazione, per il primo, del principio generale di non discriminazione, sancito all'articolo 20 della Carta, per il secondo, del principio di proporzionalità, sancito all'articolo 5, paragrafo 4, TUE, e, per il terzo, del principio di «buona legislazione». Occorre tuttavia ricordare che, in udienza, come già indicato al punto 68 della presente sentenza, detto Stato membro ha ritirato la sua domanda di annullamento del paragrafo 7 di tale articolo 1, relativo al trasporto di cabotaggio.

1146 A sostegno dei loro rispettivi ricorsi volti all'annullamento della direttiva 2020/1057 nella sua interezza (cause C-544/20 e C-550/20), la Repubblica di Bulgaria e la Repubblica di Cipro deducono ciascuna cinque motivi ampiamente coincidenti che riguardano essenzialmente l'articolo 1, paragrafi 3 e 4, di tale direttiva. I primi motivi vertono sulla violazione del principio di proporzionalità, sancito all'articolo 5, paragrafo 4, TUE e all'articolo 1 del protocollo sui principi di sussidiarietà e di proporzionalità. I secondi motivi vertono sulla violazione dei principi della parità di trattamento e di non discriminazione, sanciti all'articolo 18 TFUE nonché agli articoli 20 e 21 della Carta, del principio di uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati, sancito all'articolo 4, paragrafo 2, TUE, e, «nella misura in cui la Corte lo ritenga necessario», dell'articolo 95, paragrafo 1, TFUE. I terzi motivi vertono sulla violazione dell'articolo 91, paragrafo 1, TFUE. I quarti motivi vertono sulla violazione dell'articolo 90 TFUE, in combinato

disposto con l'articolo 3, paragrafo 3, TUE, dell'articolo 91, paragrafo 2, e dell'articolo 94 TFUE. I quinti motivi vertono sulla violazione degli articoli 34 e 35 TFUE (prima parte), nonché, in via principale, dell'articolo 58, paragrafo 1, TFUE, in combinato disposto con l'articolo 91 TFUE, o, in subordine, dell'articolo 56 TFUE (seconda parte).

1147 A sostegno del suo ricorso volto all'annullamento dell'articolo 1, paragrafi da 3 a 6, della direttiva 2020/1057 o, in subordine, di tale direttiva nella sua interezza (causa C-548/20), la Romania deduce due motivi, vertenti sulla violazione, per il primo, del principio di proporzionalità, previsto all'articolo 5, paragrafo 4, TUE e, per il secondo, del principio di non discriminazione in base alla nazionalità, previsto all'articolo 18 TFUE.

1148 A sostegno delle conclusioni del suo ricorso dirette, in via principale, all'annullamento dell'articolo 1 della direttiva 2020/1057 (causa C-551/20), l'Ungheria deduce un motivo unico, vertente sulla violazione dell'articolo 1, paragrafo 3, lettera a), della direttiva 96/71. A sostegno delle conclusioni del medesimo ricorso dirette, in subordine, all'annullamento dell'articolo 1, paragrafo 6, della direttiva 2020/1057, l'Ungheria solleva due motivi, vertenti, il primo, su un errore manifesto di valutazione nonché sulla violazione del principio di proporzionalità e, il secondo, sulla violazione del principio di non discriminazione.

1149 A sostegno delle conclusioni del suo ricorso dirette all'annullamento dell'articolo 1, paragrafi 3, 4, 6 e 7 della direttiva 2020/1057 o, in subordine, di tale direttiva nella sua interezza (causa C-555/20), la Repubblica di Polonia deduce quattro motivi, vertenti sulla violazione, per il primo, del principio di proporzionalità, sancito all'articolo 5, paragrafo 4, TUE, per il secondo, dell'articolo 91, paragrafo 2, TFUE, per il terzo, dell'articolo 94 TFUE e, per il quarto, dell'articolo 11 TFUE nonché dell'articolo 37 della Carta. A sostegno delle conclusioni del medesimo ricorso dirette all'annullamento dell'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva 2020/1057 o, in subordine, di tale direttiva nella sua interezza, la Repubblica di Polonia solleva tre motivi, vertenti sulla violazione, per il primo, del principio della certezza del diritto, per il secondo, del principio di proporzionalità, sancito all'articolo 5, paragrafo 4, TUE, e, per il terzo, dell'articolo 94 TFUE.

1150 Dopo avere sintetizzato la normativa dell'Unione applicabile al distacco dei conducenti nel settore del trasporto su strada ed avere illustrato, in tale contesto, i diversi tipi di operazioni di trasporto su strada contemplati all'articolo 1 della direttiva 2020/1057, occorrerà esaminare in successione le conclusioni dei ricorsi dirette all'annullamento di tale articolo 1, o di alcune sue disposizioni, nonché dell'articolo 9, paragrafo 1, di detta direttiva.

2. Sulla normativa dell'Unione applicabile al distacco dei conducenti nel settore del trasporto su strada

1151 *In limine*, occorre rammentare che, come risulta dal suo articolo 1, paragrafo 1, la direttiva 96/71 ha lo scopo di garantire la protezione dei lavoratori distaccati durante il loro distacco in relazione alla libera prestazione dei servizi, stabilendo disposizioni obbligatorie riguardanti le condizioni di lavoro e la tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori. Ai fini di tale direttiva, il lavoratore distaccato è definito, all'articolo 2, paragrafo 1, della stessa, come il lavoratore che, per un periodo limitato, svolge il proprio lavoro nel territorio di uno Stato membro diverso da quello nel cui territorio lavora abitualmente. L'articolo 3, paragrafo 1, di detta direttiva impone agli Stati membri di provvedere affinché le imprese interessate garantiscano, sulla base della parità di trattamento, ai lavoratori distaccati nel loro territorio le condizioni di lavoro e di occupazione

nello Stato membro in cui è fornita la prestazione di lavoro relative alle materie elencate in tale disposizione, tra le quali figurano, rispettivamente alle lettere b) e c) della stessa, la durata minima dei congedi annuali retribuiti e la retribuzione.

1152 Come la Corte ha già dichiarato, ad eccezione delle prestazioni di servizi che coinvolgono il personale navigante della marina mercantile, la direttiva 96/71 si applica, in linea di principio, a qualsiasi prestazione di servizi transnazionale che implichi un distacco di lavoratori, indipendentemente dal settore economico al quale una simile prestazione si ricollega, ivi compreso pertanto il settore del trasporto su strada (sentenza del 1º dicembre 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging, C-815/18, EU:C:2020:976, punto 33).

1153 Per quanto concerne la direttiva 2020/1057, essa verte, come risulta dal suo stesso titolo, su due aspetti principali. In primo luogo, essa stabilisce norme specifiche per quanto riguarda la direttiva 96/71 e la direttiva 2014/67 sul distacco dei conducenti nel settore del trasporto su strada. In secondo luogo, essa modifica la direttiva 2006/22 per quanto riguarda gli obblighi di applicazione e il regolamento n. 1024/2012. Gli Stati membri ricorrenti che chiedono l'annullamento della direttiva 2020/1057 o di una parte di essa concentrano i loro ricorsi sul primo di questi due aspetti.

1154 A tale proposito, e come risulta dal testo del suo paragrafo 1, l'articolo 1 della direttiva 2020/1057 stabilisce, in particolare, norme specifiche relative al distacco di conducenti nel settore del trasporto su strada. Secondo il considerando 1 di detta direttiva, l'introduzione di tali norme specifiche mira ad assicurare, da un lato, condizioni di lavoro adeguate e protezione sociale per i conducenti e, dall'altro, condizioni eque e di concorrenza leale per le imprese di trasporto su strada, al fine di creare un settore del trasporto su strada sicuro, efficiente e socialmente responsabile. Dal medesimo considerando risulta inoltre che, considerato l'elevato grado di mobilità della forza lavoro nel settore del trasporto su strada, il legislatore dell'Unione ha inteso garantire, mediante l'introduzione di siffatte norme specifiche, l'equilibrio tra la libertà di dette imprese di fornire servizi transfrontalieri, la libera circolazione delle merci, nonché condizioni di lavoro adeguate e la protezione sociale dei conducenti.

1155 Infatti, come risulta dal considerando 8 della direttiva 2020/1057, a motivo dell'elevato grado di mobilità che caratterizza il settore dei trasporti, i conducenti, diversamente dalle condizioni esistenti in altri settori, non sono generalmente distaccati in un altro Stato membro nell'ambito di contratti di servizio per lunghi periodi. Di conseguenza, come parimenti sottolineato dai considerando 2 e 3 di detta direttiva, al fine di garantire, in tali circostanze particolari, che la libera prestazione dei servizi di trasporto su strada si basi su una concorrenza leale tra imprese di trasporto, e di assicurare in tal modo il corretto funzionamento del mercato interno, le norme settoriali stabilite da detta direttiva definiscono le circostanze in cui i conducenti sono o meno soggetti alle norme relative al distacco dei conducenti previste dalla direttiva 96/71.

1156 Dal considerando 9 della direttiva 2020/1057 risulta che il legislatore dell'Unione ha deciso di basare tali norme settoriali sull'esistenza di un legame sufficiente che colleghi il conducente e il servizio prestato con il territorio dello Stato membro ospitante e, per agevolare l'esecuzione di dette norme, di operare una distinzione tra i diversi tipi di operazioni di trasporto in funzione del grado di connessione con il territorio dello Stato membro ospitante.

1157 L'articolo 1 di tale direttiva stabilisce pertanto, ai paragrafi da 3 a 7, letti alla luce dei considerando da 7 a 13 della stessa, una distinzione tra cinque tipi di operazioni di trasporto internazionale su strada, ossia le operazioni di trasporto bilaterale, le operazioni di trasporto non bilaterale (in prosieguo: le «operazioni di trasporto cross-trade»), le operazioni di transito, le operazioni di trasporto combinato e le operazioni di cabotaggio.

1158 Per quanto attiene, in primo luogo, alle operazioni di trasporto bilaterale, esse consistono, come risulta dal considerando 10 della direttiva 2020/1057, in operazioni di trasporto dallo Stato membro in cui è stabilita l'impresa di trasporto al territorio di un altro Stato membro o di un paese terzo, o, all'inverso, in operazioni di trasporto da uno Stato membro o un paese terzo allo Stato membro in cui è stabilita l'impresa di trasporto.

1159 Dall'articolo 1, paragrafo 3, primo comma, e paragrafo 4, primo comma, della direttiva 2020/1057 risulta che, fatto salvo l'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva 96/71, quando effettua operazioni di trasporto bilaterale, rispettivamente, con riguardo alle merci o con riguardo a passeggeri, un conducente non è considerato distaccato ai fini della direttiva 96/71. L'articolo 1, paragrafo 3, commi dal terzo al quinto, e paragrafo 4, commi terzo e quarto, della direttiva 2020/1057 prevede, inoltre, esenzioni per attività aggiuntive, tanto per le operazioni di trasporto bilaterale con riguardo alle merci quanto per le operazioni di trasporto bilaterale con riguardo a passeggeri.

1160 Per quanto attiene, in secondo luogo, alle operazioni di trasporto cross-trade, dal considerando 13 della direttiva 2020/1057 risulta che tali operazioni sono caratterizzate dal fatto che il conducente effettua il trasporto internazionale al di fuori dello Stato membro di stabilimento dell'impresa che dispone il distacco. Si tratta quindi di operazioni di trasporto effettuate con partenza da uno Stato membro diverso dallo Stato membro di stabilimento di tale impresa o da un paese terzo verso il territorio di un altro Stato membro a sua volta diverso da detto Stato membro di stabilimento o verso il territorio di un paese terzo. Come risulta parimenti dal suddetto considerando, in tali casi, norme settoriali sono necessarie solo per quanto riguarda gli obblighi amministrativi e le misure di controllo.

1161 Per quanto attiene, in terzo luogo, alle operazioni di transito, esse consistono, come risulta dal considerando 11 della direttiva 2020/1057, in operazioni di trasporto nelle quali il conducente attraversa il territorio di uno Stato membro senza effettuare operazioni di carico o di scarico merci e senza far salire o scendere passeggeri. L'articolo 1, paragrafo 5, di tale direttiva prevede che, quando transiti attraverso il territorio di uno Stato membro, un conducente non è considerato distaccato ai fini della direttiva 96/71.

1162 Per quanto attiene, in quarto luogo, alle operazioni di trasporto combinato, esse sono definite all'articolo 1, secondo comma, della direttiva 92/106, alla quale la direttiva 2020/1057 fa espressamente riferimento, come operazioni di trasporto di merci fra Stati membri nel cui ambito l'autocarro o altro mezzo di trasporto delle merci collegato all'autocarro effettua la parte iniziale o terminale del tragitto su strada e l'altra parte per ferrovia, per via navigabile o per mare. L'articolo 1, paragrafo 6, della direttiva 2020/1057 dispone che, fatto salvo l'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva 96/71, un conducente non è considerato distaccato quando effettui il tragitto stradale iniziale o terminale di un'operazione di trasporto combinato se il tragitto stradale consiste di per sé in un'operazione di trasporto bilaterale.

1163 Per quanto attiene, in quinto luogo, ai trasporti di cabotaggio, l'articolo 2, punto 6, del regolamento n. 1072/2009, letto alla luce del considerando 15 di detto regolamento, li definisce come la fornitura di servizi da parte di trasportatori all'interno di uno Stato membro in cui questi

non sono stabiliti ed enuncia che tali trasporti non sono proibiti a condizione che non siano effettuati in modo da costituire un'attività permanente o continua all'interno di tale Stato membro L'articolo 1, paragrafo 7, della direttiva 2020/1057 prevede che un conducente che effettua un trasporto siffatto è considerato distaccato ai sensi della direttiva 96/71/CE.

3. Sull'articolo 1 della direttiva 2020/1057

1164 A sostegno dei loro rispettivi ricorsi volti all'annullamento dell'articolo 1 della direttiva 2020/1057 o di alcune disposizioni dei paragrafi da 3 a 7 della stessa, la Repubblica di Lituania (causa C-541/20), la Repubblica di Bulgaria (causa C-544/20), la Romania (causa C-548/20), la Repubblica di Cipro (causa C-550/20), l'Ungheria (causa C-551/20) e la Repubblica di Polonia (causa C-555/20) deducono, a seconda dei casi, la violazione, in sostanza:

– dell'articolo 1, paragrafo 3, lettera a), della direttiva 96/71 (motivo unico dell'Ungheria dedotto in via principale);

– dei principi della parità di trattamento e di non discriminazione (primo motivo della Repubblica di Lituania, secondo motivo della Repubblica di Bulgaria, secondo motivo della Romania, secondo motivo della Repubblica di Cipro e secondo motivo dell'Ungheria dedotto in subordine);

– del principio di proporzionalità (motivi secondo e terzo della Repubblica di Lituania, primo motivo della Repubblica di Bulgaria, primo motivo della Romania, primo motivo della Repubblica di Cipro, primo motivo dell'Ungheria dedotto in subordine e primo motivo della Repubblica di Polonia);

– delle norme del diritto dell'Unione in materia di politica comune dei trasporti, previste, da un lato, all'articolo 91, paragrafo 1, TFUE (terzi motivi della Repubblica di Bulgaria e della Repubblica di Cipro) e, dall'altro, all'articolo 90 TFUE, in combinato disposto con l'articolo 3, paragrafo 3, TUE, all'articolo 91, paragrafo 2, TFUE e all'articolo 94 TFUE (quarto motivo della Repubblica di Bulgaria, secondo motivo della Repubblica di Polonia relativamente all'articolo 91, paragrafo 2, TFUE, terzo motivo della Repubblica di Polonia relativamente all'articolo 94 TFUE, nonché quarto motivo della Repubblica di Cipro);

– della libera circolazione delle merci, prevista agli articoli 34 e 35 TFUE (quinti motivi considerati nelle loro prime parti della Repubblica di Bulgaria e della Repubblica di Cipro);

– della libera prestazione di servizi, prevista all'articolo 58, paragrafo 1, TFUE, in combinato disposto con l'articolo 91 TFUE o, in subordine, all'articolo 56 TFUE (quinti motivi considerati nelle loro seconde parti della Repubblica di Bulgaria e della Repubblica di Cipro), nonché

– delle norme del diritto dell'Unione in materia di tutela dell'ambiente, previste all'articolo 11 TFUE e all'articolo 37 della Carta (quarto motivo della Repubblica di Polonia).

1165 È così raggruppati e in tale ordine che occorre esaminare i motivi diretti contro l'articolo 1 della direttiva 2020/1057.

a) Sulla violazione dell'articolo 1, paragrafo 3, lettera a), della direttiva 96/71

1) Argomenti delle parti

1166 L'Ungheria, con il suo motivo unico dedotto in via principale, sostiene che l'articolo 1 della direttiva 2020/1057 viola l'articolo 1, paragrafo 3, lettera a), della direttiva 96/71, sula base del rilievo che i conducenti che effettuano trasporti internazionali su strada non rientrano generalmente nell'ambito di applicazione di quest'ultima direttiva, tenuto conto delle caratteristiche particolari dell'attività che svolgono.

1167 In primo luogo, ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 3, lettera a), della direttiva 96/71, al quale la direttiva 2020/1057 fa riferimento nel suo articolo 1, paragrafo 2, l'applicabilità del regime di distacco ai conducenti che svolgono un'attività di trasporto internazionale su strada sarebbe ipotizzabile solo nel caso in cui esista un rapporto contrattuale tra l'impresa di trasporto che li occupa e il destinatario dell'invio. Orbene, anche se un rapporto contrattuale siffatto è insolito nel contesto dei contratti di trasporto, la direttiva 2020/1057 non esigerebbe, ai fini dell'applicazione del regime di distacco, che venga stipulato un simile contratto tra l'impresa mittente e l'impresa destinataria. Sarebbe infatti sufficiente che il conducente attraversi una frontiera nazionale.

1168 In secondo luogo, il distacco ai sensi della direttiva 96/71 sarebbe strettamente connesso a una prestazione di servizi effettuata dal datore di lavoro nello Stato membro ospitante. Tuttavia, nell'ambito dell'attività di trasporto, l'enfasi non sarebbe posta sul servizio fornito dal conducente, bensì sulla circolazione delle merci tra gli Stati membri. Non si tratterebbe quindi di un'attività idonea a giustificare l'applicazione delle norme in materia di distacco previste dalla direttiva 96/71. Peraltro, tale argomento sarebbe confermato dalla risposta dell'Unione alla crisi provocata dalla pandemia di COVID – 19. Infatti, in seguito all'introduzione di restrizioni agli spostamenti da parte di vari Stati membri, la Commissione sarebbe intervenuta quasi immediatamente per garantire un funzionamento il più fluido possibile del trasporto di merci.

1169 In terzo luogo, in considerazione dell'elevata mobilità dei lavoratori nel settore dei trasporti internazionali di merci su strada, si dovrebbe ritenere che i conducenti non svolgano temporaneamente il loro lavoro in un altro Stato membro, bensì che essi siano in costante movimento tra più Stati membri. Peraltro, nella sentenza del 19 dicembre 2019, Dobersberger (C-16/18, EU:C:2019:1110), la Corte avrebbe stabilito che un lavoratore non può essere considerato, alla luce della direttiva 96/71, come distaccato nel territorio di uno Stato membro se lo svolgimento del suo lavoro non presenta un collegamento sufficiente con tale territorio. Una permanenza di breve durata, perfino di poche ore, in un altro Stato membro non potrebbe creare un legame siffatto.

1170 La sentenza del 1º dicembre 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976), non metterebbe in discussione tali considerazioni. Infatti, quand'anche da tale sentenza risultasse che l'applicazione della direttiva 96/71 ai vettori stradali non è esclusa in linea di principio, resta il fatto che, in assenza di un collegamento sufficiente con gli Stati membri in cui i conducenti svolgono il loro lavoro, molte prestazioni di servizi di trasporto su strada non soddisferebbero le condizioni di una situazione di distacco rientrante nell'ambito di applicazione di tale direttiva, come interpretata dalla Corte in detta sentenza. Pertanto, al di fuori del cabotaggio, per il quale la Corte avrebbe constatato l'esistenza di un siffatto collegamento sufficiente, essa non avrebbe fornito alcuna risposta categorica per altre ipotesi, in quanto ogni caso deve essere valutato in funzione delle circostanze pertinenti della fattispecie.

1171 Il Parlamento e il Consiglio sostengono che il presente motivo è inconferente o infondato.

2) Giudizio della Corte

1172 *In limine*, occorre rammentare che, come risulta dalla giurisprudenza della Corte menzionata nel punto 431 della presente sentenza, la legittimità interna di un atto di diritto derivato non può, in linea di principio, essere esaminata alla luce di un altro atto dell'Unione dello stesso rango normativo. Di conseguenza, l'Ungheria non può proficuamente sostenere che le disposizioni dell'articolo 1 della direttiva 2020/1057 sono invalide alla luce dell'articolo 1, paragrafo 3, lettera a), della direttiva 96/71.

1173 Laddove, con il suo motivo unico, l'Ungheria fa valere un'asserita incoerenza tra i rispettivi ambiti di applicazione della direttiva 96/71 e della direttiva 2020/1057, si deve rilevare che, in ogni caso, essa non sussiste, indipendentemente dal fatto che la medesima basti per giustificare l'annullamento dell'articolo 1 di quest'ultima direttiva o meno. Infatti, in primo luogo, la Corte ha dichiarato che la direttiva 96/71 è applicabile alle prestazioni di servizi transnazionali nel settore del trasporto su strada (v., in tal senso, sentenze del 1º dicembre 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging, C-815/18, EU:C:2020:976, punti da 33 a 41, e dell'8 luglio 2021, Rapidsped, C-428/19, EU:C:2021:548, punti da 34 a 36). Ne consegue che i conducenti che effettuano trasporti internazionali su strada possono rientrare nell'ambito di applicazione della direttiva 96/71 sulla base delle disposizioni di tale direttiva e non già, come sembra suggerire erroneamente l'Ungheria, in ragione dell'adozione della direttiva 2020/1057.

1174 In secondo luogo, come sottolinea giustamente il Parlamento, la direttiva 2020/1057 costituisce una *lex specialis* rispetto alla direttiva 96/71, in quanto lo scopo della prima direttiva non consiste nell'estendere l'ambito di applicazione di questa seconda direttiva, bensì nel definire le circostanze in cui i conducenti che effettuano operazioni di trasporto internazionale su strada devono essere considerati lavoratori distaccati, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva 96/71, e, pertanto, rientranti nell'ambito di applicazione di quest'ultima direttiva.

1175 Più specificamente, nella misura in cui l'Ungheria addebita al legislatore dell'Unione di avere reso, con l'adozione dell'articolo 1 della direttiva 2020/1057, le norme in materia di distacco applicabili anche alle operazioni di trasporto che non comportano una delle misure transnazionali menzionate nell'articolo 1, paragrafo 3, lettera a), della direttiva 96/71, occorre rilevare che, come detto Stato membro sottolinea esso stesso, la direttiva 2020/1057 fa espressamente riferimento a quest'ultima disposizione, prevedendo, all'articolo 1, paragrafo 2, che le norme specifiche relative al distacco dei conducenti previste nel suo articolo 1 si applicano ai conducenti occupati da imprese di trasporto stabilite in uno Stato membro, le quali adottano la misura transnazionale di cui all'articolo 1, paragrafo 3, lettera a), della direttiva 96/71, ossia il distacco di un lavoratore, per conto proprio e sotto la loro direzione, nel territorio di un altro Stato membro, nell'ambito di un contratto concluso tra l'impresa che lo invia e il destinatario della prestazione di servizi che opera in tale Stato membro, purché durante il periodo di distacco esista un rapporto di lavoro tra il lavoratore e l'impresa che lo invia. Ne consegue necessariamente che dette norme specifiche lasciano impregiudicata la necessità di soddisfare tali condizioni previste al suddetto articolo 1, paragrafo 3, lettera a), affinché l'operazione di trasporto di cui trattasi sia considerata rientrante nell'ambito di applicazione della direttiva 96/71.

1176 Quanto all'argomento addotto, in tale contesto, dall'Ungheria, relativo alla reazione dell'Unione alla pandemia di COVID-19, esso si basa, come risulta dal punto 1173 della presente sentenza, sulla premessa erronea secondo cui la direttiva 96/71 non era applicabile alle operazioni di

trasporto prima dell'entrata in vigore della direttiva 2020/1057. Pertanto, tale argomento, che peraltro è di ordine generale e non si riferisce specificamente alla regolamentazione del distacco di lavoratori da parte del diritto dell'Unione, deve essere parimenti respinto.

1177 In terzo luogo, le disposizioni dell'articolo 1 della direttiva 2020/1057 non possono essere considerate invalide neppure per il motivo che, in assenza di un collegamento sufficiente con gli Stati membri in cui i conducenti svolgono il loro lavoro, molte prestazioni di servizi di trasporto su strada non risponderebbero alle condizioni di una situazione di distacco rientrante nell'ambito di applicazione della direttiva 96/71, come interpretata dalla Corte nella sentenza del 1º dicembre 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976).

1178 A tal riguardo, si deve osservare, sotto un primo profilo, che, adottando le disposizioni dell'articolo 1 della direttiva 2020/1057, il legislatore dell'Unione ha assunto un approccio che si inserisce nella medesima logica seguita dalla Corte in tale sentenza.

1179 In particolare, ai punti 49, 62 e 63 di detta sentenza, la Corte ha statuito, nell'ambito dell'interpretazione della direttiva 96/71, che le norme in materia di distacco previste da tale direttiva non si applicano, segnatamente, alle operazioni di transito e alle operazioni di trasporto bilaterale, mentre si applicano, in linea di principio, alle operazioni di cabotaggio che si svolgono interamente nel territorio dello Stato membro ospitante.

1180 Orbene, allo stesso modo, l'articolo 1 della direttiva 2020/1057 esclude, ai paragrafi 3 e 4, tutte le operazioni di trasporto bilaterale e, al paragrafo 5, tutte le operazioni di transito dall'ambito di applicazione della direttiva 96/71, mentre l'articolo 1, paragrafo 7, della direttiva 2020/1057 precisa che la direttiva 96/71 si applica alle operazioni di cabotaggio.

1181 Inoltre, al punto 45 della sentenza del 1º dicembre 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976), la Corte ha stabilito, da un lato, che un lavoratore può essere considerato «distaccato» nel territorio di uno Stato membro, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva 96/71, solo se l'esecuzione del suo lavoro presenta un collegamento sufficiente con tale territorio e, dall'altro, che la verifica dell'esistenza di un legame siffatto presuppone una valutazione globale di tutti gli elementi che caratterizzano l'attività del lavoratore interessato.

1182 Orbene, come risulta dal considerando 9 della direttiva 2020/1057, il legislatore dell'Unione ha adottato norme settoriali relative all'applicazione della direttiva 96/71 al settore del trasporto su strada che si basano del pari sull'esistenza di un legame sufficiente che colleghi il conducente e il servizio prestato con il territorio dello Stato membro ospitante. In tale contesto, per agevolare l'applicazione di tali norme, il suddetto legislatore ha privilegiato una soluzione consistente nel definire le circostanze in cui si deve ritenere che esista un collegamento siffatto.

1183 A tal fine, da un lato, detto legislatore ha espressamente indicato che talune categorie di operazioni devono essere oggetto di un'esenzione dalle norme in materia di distacco, vale a dire, ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 3, commi dal terzo al quinto, della direttiva 2020/1057, un numero limitato di operazioni connesse a un'operazione di trasporto bilaterale e, secondo l'articolo 1, paragrafo 6, di detta direttiva, taluni tragitti facenti parte di un'operazione di trasporto combinato.

1184 Dall'altro lato, come risulta, in particolare, dal considerando 13 della direttiva 2020/1057, per le operazioni che non sono oggetto di un'esenzione ai sensi della stessa, il legislatore dell'Unione ha ritenuto che esista un collegamento sufficiente con il territorio dello Stato membro ospitante e che la direttiva 96/71 debba quindi essere considerata applicabile.

1185 Sotto un secondo profilo, il solo fatto che il legislatore dell'Unione abbia scelto di concretizzare la nozione di «legame sufficiente», sulla quale la Corte si è basata nelle sentenze del 19 dicembre 2019, Dobersberger (C-16/18, EU:C:2019:1110, punto 31), e del 1º dicembre 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976, punto 45), designando le categorie di operazioni di trasporto su strada alle quali le norme sul distacco devono o non devono essere applicate, non può rendere invalide le disposizioni dell'articolo 1 della direttiva 2020/1057. Infatti, il ragionamento della Corte in tali sentenze ha ad oggetto l'interpretazione del quadro normativo vigente al momento pertinente per le controversie che hanno dato luogo a dette sentenze, sicché la Corte ha precisato cosa dovesse intendersi per «legame sufficiente» basandosi solo sulle disposizioni della direttiva 96/71 applicabili in quel momento. Inoltre, la Corte non ha affatto suggerito che l'interpretazione da essa fornita, in tale contesto, della nozione di «legame sufficiente» fosse l'unica atta a rispettare le disposizioni dei trattati.

1186 Ciò posto, le considerazioni che precedono lasciano impregiudicata la questione, oggetto di altri motivi sollevati nei presenti ricorsi, di chiarire se il modo in cui il legislatore dell'Unione ha scelto di valutare l'esistenza di un siffatto «legame sufficiente» nel caso di ciascuna delle categorie di operazioni che figurano all'articolo 1, paragrafi da 3 a 7, della direttiva 2020/1057 sia compatibile con il diritto primario.

1187 Alla luce di quanto precede, il motivo unico dell'Ungheria dedotto in via principale deve essere respinto in quanto infondato.

b) Sulla violazione dei principi della parità di trattamento e di non discriminazione

1) Argomenti delle parti

1188 La Repubblica di Lituania, con il suo primo motivo, la Repubblica di Bulgaria, con il suo secondo motivo, la Romania, con il suo secondo motivo, la Repubblica di Cipro, con il suo secondo motivo, e l'Ungheria, con il suo secondo motivo dedotto in subordine, affermano che l'articolo 1 della direttiva 2020/1057 non rispetta i requisiti derivanti dal principio di non discriminazione.

1189 La Repubblica di Bulgaria e la Repubblica di Cipro affermano al riguardo che il fatto di rendere applicabili alle operazioni di trasporto cross-trade le norme in materia di distacco, esentando nel contempo da tali norme le operazioni di trasporto bilaterale, comporta un trattamento diverso di situazioni simili, se non identiche, violando così il principio di non discriminazione.

1190 In primo luogo, tale differenza di trattamento tra operazioni di trasporto cross-trade e operazioni di trasporto bilaterale avrebbe l'effetto di accordare ai conducenti una tutela sociale differenziata in funzione della nazionalità del loro datore di lavoro e del luogo in cui si svolgono le operazioni. Così, a titolo illustrativo, per un carico caricato in Italia a destinazione di Francoforte (Germania), un conducente sarebbe considerato distaccato in Germania se il suo datore di lavoro fosse portoghese, ma non se il datore di lavoro fosse italiano. Orbene, nei due casi, il collegamento con il territorio tedesco sarebbe tuttavia lo stesso, dato che lo scarico di merci ha luogo in Germania.

Oltre al fatto che i conducenti subirebbero trattamenti diversi in funzione degli itinerari di trasporto, sussisterebbe anche una discriminazione tra conducenti occupati da uno stesso trasportatore.

1191 In secondo luogo, la Repubblica di Bulgaria e la Repubblica di Cipro affermano che tale differenza di trattamento tra operazioni di trasporto cross-trade e operazioni di trasporto bilaterale ha un'incidenza negativa più rilevante sulle imprese che effettuano operazioni di trasporto cross-trade che non su quelle che effettuano principalmente o esclusivamente operazioni di trasporto bilaterale.

1192 In terzo luogo, detta differenza di trattamento tra operazioni di trasporto cross-trade e operazioni di trasporto bilaterale violerebbe il principio di uguaglianza tra Stati membri, in quanto alcuni Stati membri subirebbero l'impatto di tale differenza in modo più sensibile rispetto ad altri.

1193 In quarto luogo, infine, a causa della medesima differenza di trattamento, le imprese di trasporto dovrebbero affrontare costi salariali e amministrativi diversi a seconda del paese di carico o scarico. Tali imprese sarebbero quindi indotte ad applicare prezzi diversi per operazioni aventi ad oggetto le stesse merci riguardanti le stesse relazioni di traffico, in funzione del paese di origine o di destinazione dei prodotti trasportati, il che sarebbe contrario alla lettera e allo spirito dell'articolo 95, paragrafo 1, TFUE.

1194 La Romania afferma che sono essenzialmente le imprese di trasporto stabilite in Stati membri situati alla periferia dell'Unione quelle che sosterranno i costi amministrativi e finanziari connessi al distacco e che sarebbero dissuase dall'effettuare operazioni disciplinate dall'articolo 1, paragrafi da 3 a 6, della direttiva 2020/1057, in quanto la competitività di tali imprese sarebbe *de facto* azzerata. La protezione sociale dei conducenti non può peraltro essere garantita se le imprese di trasporto della zona periferica dell'Unione vengono estromesse dal mercato. Secondo un altro scenario, i conducenti sarebbero obbligati a trasferirsi in uno Stato membro situato meglio rispetto al centro delle operazioni di trasporto nell'Unione. Si porrebbe quindi la questione di chiarire in che misura le disposizioni impugnate dell'articolo 1 di tale direttiva siano conformi agli obiettivi enunciati all'articolo 91, paragrafo 2, TFUE nonché all'articolo 94 TFUE.

1195 Inoltre, ad avviso della Romania, non solo le disposizioni in questione della direttiva 2020/1057, ma anche quelle che costituiscono l'oggetto dei suoi ricorsi di annullamento parziale dei regolamenti 2020/1054 e 2020/1055 (cause C-546/20 e C-547/20) avrebbero l'effetto, tanto singolarmente quanto nel loro complesso, di discriminare le imprese di trasporto stabilite in Stati membri situati alla periferia dell'Unione.

1196 Secondo la Romania, la giurisprudenza della Corte invocata dal Parlamento e dal Consiglio, derivante dalle sentenze del 21 giugno 2018, Polonia/Parlamento e Consiglio (C-5/16, EU:C:2018:483, punto 167), e del 13 marzo 2019, Polonia/Parlamento e Consiglio (C-128/17, EU:C:2019:194, punto 106), non potrebbe applicarsi *mutatis mutandis* nel caso di specie. Per quanto riguarda le disposizioni impugnate del «Pacchetto mobilità», non sarebbe solo la situazione specifica di un unico Stato membro a non essere stata presa in considerazione. Al contrario, le misure contestate separerebbero gli Stati membri in due grandi categorie a seconda della loro situazione geografica, vale a dire, da un lato, un centro avvantaggiato e, dall'altro, una periferia svantaggiata, ancorché in proporzioni variabili. Orbene, le normative adottate a livello dell'Unione dovrebbero tenere conto di tali differenze e tentare di compensarle, riducendo gli squilibri esistenti e mirando a una distribuzione più omogenea dei vantaggi e dei costi dell'appartenenza all'Unione.

1197 Il Consiglio ammetterebbe peraltro, in sostanza, che la direttiva 2020/1057 agevola le operazioni di trasporto bilaterale, ma non le operazioni di trasporto cross-trade e, di conseguenza, non le operazioni effettuate dalle imprese di trasporto stabilite in Stati membri situati nell'Europa orientale, al di fuori della zona in cui si concentra il trasporto internazionale su strada dell'Unione.

1198 Dal canto suo, l'Ungheria afferma che, in pratica, è possibile distinguere due tipi di operazioni di trasporto combinato, ossia, da un lato, le operazioni accompagnate e, dall'altro, le operazioni non accompagnate. Nel caso in cui il conducente accompagni il veicolo e il suo carico per tutta la durata del trasporto, si tratterebbe, in definitiva, di un'unica operazione di trasporto. Cambierebbe solo la modalità di trasporto. In tal caso, l'operazione di trasporto combinato sarebbe, in sostanza, assimilabile ad un'operazione di trasporto bilaterale, sicché il principio fondamentale della parità di trattamento giustificherebbe che l'esenzione prevista all'articolo 1, paragrafo 3, della direttiva 2020/1057 copra l'intera operazione, vale a dire i due tragitti stradali.

1199 Tuttavia, in forza dell'articolo 1, paragrafo 6, di tale direttiva, un conducente non sarebbe considerato distaccato quando effettua un'operazione di trasporto combinato solo nel caso in cui il tragitto stradale consista, considerato isolatamente, in un'operazione di trasporto bilaterale, ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 3, di detta direttiva. Il legislatore dell'Unione avrebbe quindi scisso artificiosamente le operazioni di trasporto combinato in due tragitti stradali, il tragitto iniziale e il tragitto finale, uno dei quali non soddisfa la condizione relativa alle operazioni di trasporto bilaterale. Pertanto, tale legislatore, omettendo di estendere alle operazioni di trasporto combinato accompagnate il beneficio dell'esenzione prevista per le operazioni di trasporto bilaterale di merci, avrebbe violato il principio della parità di trattamento.

1200 Il Parlamento e il Consiglio sostengono che tali motivi e argomenti sono infondati.

2) Giudizio della Corte

i) Considerazioni preliminari

1201 In primo luogo, si deve osservare che, sebbene la Repubblica di Bulgaria e la Repubblica di Cipro chiedano l'annullamento della direttiva 2020/1057 nella sua interezza, dagli argomenti addotti da tali Stati membri, vertenti sulla violazione dei principi della parità di trattamento e di non discriminazione, risulta che essi mettono in discussione segnatamente la distinzione effettuata all'articolo 1, paragrafi 3 e 4, di tale direttiva, letto alla luce del considerando 13 della stessa, tra operazioni di trasporto cross-trade e operazioni di trasporto bilaterale.

1202 In secondo luogo, gli argomenti addotti dall'Ungheria per dimostrare la violazione di tali principi si concentrano solo sull'articolo 1, paragrafo 6, della direttiva 2020/1057, relativo alle operazioni di trasporto combinato.

1203 Infine, in terzo luogo, per quanto riguarda gli argomenti addotti dalla Romania, occorre rilevare che tale Stato membro chiede l'annullamento dell'articolo 1, paragrafi da 3 a 6, della direttiva 2020/1057, affermando che le norme ivi previste hanno l'effetto di dissuadere le imprese di trasporto stabilite alla «periferia dell'Unione» dall'effettuare i tipi di operazioni previste da tali disposizioni, ed evidenziando specificamente, nel contempo, i presunti effetti negativi per tali imprese che derivano dalla distinzione tra operazioni di trasporto cross-trade e operazioni di trasporto bilaterale.

1204 [Come rettificato con ordinanza del 19 dicembre 2024] A tal riguardo, occorre tuttavia constatare che, nella misura in cui, sotto un primo profilo, la Romania chiede l'annullamento dell'articolo 1, paragrafo 5, della direttiva 2020/1057, tale Stato membro si limita ad affermare, in termini generali, che gli Stati membri situati alla «periferia dell'Unione» subiscono una discriminazione indiretta a causa delle disposizioni impugnate di tale articolo 1, senza spiegare perché il menzionato paragrafo 5 potrebbe comportare svantaggi per detti Stati membri, sebbene quest'ultima disposizione conceda al trasportatore responsabile di un'operazione in transito nel territorio di uno Stato membro il beneficio di un'esenzione dalle norme in materia di distacco quando siano soddisfatte le condizioni ivi previste. Orbene, un'esenzione siffatta è idonea a limitare l'incidenza della distanza più o meno grande tra lo Stato membro in cui è stabilito il trasportatore e un altro Stato membro nel quale ha luogo il carico o lo scarico di merci, o vengono fatti salire o scendere passeggeri, sulla questione se l'operazione di trasporto su strada di cui trattasi sia soggetta alle norme relative al distacco di lavoratori previste dalla direttiva 96/71.

1205 Allo stesso modo, nella misura cui, sotto un secondo profilo, la Romania fa riferimento all'articolo 1, paragrafo 6, della direttiva 2020/1057, detto Stato membro non dimostra neppure in che modo tale disposizione relativa alle operazioni di trasporto combinato violerebbe i principi della parità di trattamento e di non discriminazione svantaggiando, essenzialmente, le imprese di trasporto stabilite in Stati membri situati alla «periferia dell'Unione». Infatti, l'argomento addotto per dimostrare il carattere discriminatorio di tutte le disposizioni che figurano all'articolo 1, paragrafi da 3 a 6, della direttiva 2020/1057, e secondo il quale la quota del mercato dei trasporti internazionali detenuta dagli operatori stabiliti negli Stati membri situati alla «periferia dell'Unione» è in aumento, non consente di dimostrare una violazione dei suddetti principi.

1206 In tali circostanze, restano da esaminare gli argomenti con i quali si addebita al legislatore dell'Unione di avere distinto, all'articolo 1, paragrafi 3 e 4, di tale direttiva, letto alla luce del considerando 13 della stessa, tra operazioni di trasporto cross-trade e operazioni di trasporto bilaterale ai fini dell'applicazione delle norme in materia di distacco, nonché gli argomenti specifici addotti dall'Ungheria relativi all'applicazione di tali norme al trasporto combinato, quale prevista dall'articolo 1, paragrafo 6, di detta direttiva.

ii) Sulla sussistenza degli asseriti trattamenti discriminatori

1207 È pacifico che le disposizioni impugnate dell'articolo 1 della direttiva 2020/1057, nelle parti in cui stabiliscono norme specifiche relative al distacco di conducenti nel settore del trasporto su strada, si applicano indistintamente a tutte le imprese di trasporto interessate, indipendentemente dallo Stato membro in cui sono stabilite, a tutti i conducenti, indipendentemente dalla loro cittadinanza e dallo Stato membro in cui è stabilito il loro datore di lavoro, nonché a tutti gli Stati membri, cosicché esse non comportano alcuna discriminazione diretta vietata dal diritto dell'Unione.

1208 Occorre pertanto esaminare, conformemente alla giurisprudenza ricordata ai punti da 308 a 310 della presente sentenza, se dette disposizioni, nella parte in cui distinguono le operazioni menzionate nel punto 1206 della presente sentenza, applichino ingiustificatamente norme diverse a situazioni analoghe, alla luce, in particolare, dell'obiettivo perseguito da tali norme, e costituiscano pertanto una discriminazione indiretta vietata dal diritto dell'Unione, essendo idonee, per loro stessa natura, ad incidere maggiormente sulle imprese di trasporto stabilite in Stati membri situati alla «periferia dell'Unione», sui conducenti occupati da dette imprese e su tale gruppo di Stati membri.

1209 Come risulta dalla giurisprudenza richiamata al punto precedente, la comparabilità delle rispettive situazioni in questione ai fini del controllo del rispetto del principio della parità di trattamento deve essere valutata, in particolare, alla luce dell'oggetto e dello scopo dell'atto dell'Unione che stabilisce la distinzione di cui trattasi.

1210 A tal riguardo, l'obiettivo perseguito dalla direttiva 2020/1057 consiste, come risulta dai suoi considerando 3 e 7, nel prevedere norme specifiche per individuare lo Stato membro le cui condizioni di lavoro e di occupazione sono garantite ai conducenti del trasporto su strada, che rispecchino le particolarità della forza lavoro ad elevata mobilità di tale settore e che, per il corretto funzionamento del mercato interno, garantiscano l'equilibrio tra il miglioramento delle condizioni sociali e lavorative dei conducenti e la semplificazione dell'esercizio della libertà di prestazione di servizi di trasporto su strada sulla base della concorrenza leale tra imprese di trasporto.

1211 È nel quadro di tale obiettivo generale perseguito dalla direttiva 2020/1057 che, come risulta dal considerando 9 di detta direttiva, si inserisce l'obiettivo specifico delle disposizioni del suo articolo 1, le quali precisano in quali circostanze i conducenti sono o meno soggetti alle norme sul distacco di lunga durata previste dalla direttiva 96/71.

1212 Occorre pertanto esaminare, alla luce di tale obiettivo, se il legislatore dell'Unione abbia applicato, nell'articolo 1 della direttiva 2020/1057, un trattamento discriminatorio alle operazioni di trasporto cross-trade e alle operazioni di trasporto combinato rispetto alle operazioni di trasporto bilaterale.

– *Sull'asserito trattamento discriminatorio delle operazioni di trasporto cross-trade rispetto alle operazioni di trasporto bilaterale*

1213 Per quanto riguarda, in primo luogo, l'esistenza di un'asserita discriminazione tra le imprese di trasporto e i conducenti da esse occupati a seconda che effettuino operazioni di trasporto cross-trade o operazioni di trasporto bilaterale, occorre ricordare che dalle disposizioni dell'articolo 1 della direttiva 2020/1057, in particolare dal suo paragrafo 3, primo comma, e dal suo paragrafo 4, primo comma, letti alla luce del considerando 13 della medesima direttiva, risulta che un conducente che effettua operazioni di trasporto bilaterale non è considerato distaccato, ai sensi della direttiva 96/71, mentre un conducente che effettua operazioni di trasporto cross-trade è, in linea di principio, considerato tale. Inoltre, l'articolo 1, paragrafo 3, commi dal terzo al quinto, e l'articolo 1, paragrafo 4, commi terzo e quarto, della direttiva 2020/1057 prevedono che le esenzioni per le operazioni di trasporto bilaterale stabilite da detti paragrafi si applicano del pari a talune attività aggiuntive connesse a siffatte operazioni.

1214 Ne consegue che la differenza di trattamento risultante, ai fini dell'applicazione delle norme in materia di distacco, da tali disposizioni della direttiva 2020/1057 tra le operazioni di trasporto cross-trade e le operazioni di trasporto bilaterale si basa sui tipi di operazioni di trasporto di cui trattasi, i quali si distinguono per il collegamento tra, da un lato, il conducente e il servizio prestato e, dall'altro, il territorio dello Stato membro ospitante e quello dello Stato membro di stabilimento. Infatti, mentre nella situazione di un'operazione di trasporto bilaterale la natura del servizio è strettamente legata allo Stato membro di stabilimento, ciò non avviene nel caso di un'operazione di trasporto cross-trade, in cui il conducente effettua operazioni da un paese ad un altro, nessuno dei quali è lo Stato membro di stabilimento.

1215 Ne consegue che le operazioni di trasporto cross-trade e le operazioni di trasporto bilaterale non sono comparabili alla luce dell'obiettivo perseguito dalla direttiva 2020/1057 e, più specificamente, di quello perseguito dalle norme previste all'articolo 1 di tale direttiva, ricordati ai punti 1210 e 1211 della presente sentenza. Di conseguenza, come ha rilevato l'avvocato generale al paragrafo 1086 delle sue conclusioni, né i conducenti né le imprese di trasporto coinvolti in queste due categorie di operazioni di trasporto si trovano in una situazione comparabile, tenuto conto di quest'ultimo obiettivo.

1216 Tale conclusione non è messa in discussione dagli esempi concreti di operazioni di trasporto addotti dagli Stati membri ricorrenti e che, secondo questi ultimi, dimostrerebbero che un lavoro della stessa natura può essere svolto da due conducenti diversi che lavorano, a seconda dei casi, per un'unica impresa, mentre, a causa delle disposizioni impugnate dell'articolo 1 della direttiva 2020/1057, i due conducenti in parola non beneficerebbero delle stesse condizioni di lavoro e di occupazione e, in particolare, dello stesso livello di retribuzione.

1217 A questo proposito, è sufficiente rilevare che tale argomento si basa sulla premessa erronea secondo cui la valutazione della comparabilità delle rispettive situazioni di detti conducenti per determinare se trovino applicazione le norme in materia di distacco deve essere effettuata esclusivamente in funzione della natura del loro lavoro, mentre, come risulta dalle considerazioni che precedono, ciò che, alla luce dell'obiettivo perseguito dalle disposizioni impugnate dell'articolo 1 della direttiva 2020/1057, rileva ai fini di detta valutazione è il legame che collega il conducente interessato e il servizio prestato con lo Stato membro di stabilimento o lo Stato membro ospitante.

1218 In ogni caso, occorre sottolineare che il legislatore dell'Unione, come risulta dal punto 247 della presente sentenza, dispone di un ampio margine di discrezionalità per definire la politica comune dei trasporti, nella quale rientrano le misure previste dalla direttiva 2020/1057. Quest'ultima, adottata sulla base dell'articolo 91, paragrafo 1, TFUE, implica scelte di natura politica e valutazioni complesse riguardo all'impatto economico e sociale di tali misure.

1219 Non si può quindi addebitare al legislatore dell'Unione una violazione dei principi della parità di trattamento e di non discriminazione per il solo motivo che esso ha scelto, nell'ambito dell'esercizio di tale ampio margine di discrezionalità, di fissare criteri generali ai fini della valutazione dell'esistenza di un collegamento sufficiente tra il servizio di trasporto fornito e il territorio dello Stato membro ospitante, anziché lasciare agli operatori interessati il compito di verificare l'esistenza di un collegamento siffatto in ciascun caso concreto.

1220 Per quanto riguarda, in secondo luogo, l'esistenza di un'asserita discriminazione tra gli Stati membri in violazione del principio della parità di trattamento degli stessi davanti ai Trattati, sancito all'articolo 4, paragrafo 2, TUE, certo non si può escludere che taluni Stati membri siano toccati più di altri dalla distinzione stabilita all'articolo 1, paragrafi 3 e 4, della direttiva 2020/1057, in combinato disposto con il considerando 13 della stessa, tra operazioni di trasporto bilaterale e operazioni di trasporto cross-trade.

1221 Infatti, essendo pacifico tra le parti che una quota significativa della domanda sul mercato dei trasporti si concentra negli Stati membri situati più al «centro dell'Unione», è possibile che le imprese di trasporto che, secondo gli Stati membri ricorrenti, sono stabilite alla «periferia dell'Unione» siano quelle che effettuano la maggior parte delle operazioni di trasporto

cross-trade nell'Unione e che, pertanto, sono più spesso soggette alle norme in materia di distacco, mentre le loro concorrenti stabilite più al «centro dell'Unione» effettuerebbero principalmente o esclusivamente operazioni di trasporto bilaterale.

1222 Tuttavia, occorre rammentare, sotto un primo profilo, che, secondo la giurisprudenza esposta al punto 332 della presente sentenza, un atto dell'Unione inteso a parificare le norme degli Stati membri, purché esso si applichi allo stesso modo a tutti gli Stati membri, non può essere considerato discriminatorio, in quanto un simile atto di armonizzazione crea inevitabilmente effetti diversi a seconda dello stato precedente delle varie normative e prassi nazionali.

1223 Nel caso di specie, mediante l'adozione di norme settoriali in materia di distacco di lavoratori destinate ad essere attuate in tutta l'Unione al fine di garantire il corretto funzionamento del mercato interno, il legislatore dell'Unione ha inteso raggiungere, come risulta dai considerando 3, 7 e 9 della direttiva 2020/1057, un equilibrio tra, da un lato, il miglioramento delle condizioni sociali e lavorative dei conducenti e, dall'altro, la semplificazione dell'esercizio della libertà di prestazione dei servizi di trasporto su strada sulla base della concorrenza leale tra imprese di trasporto.

1224 In tale contesto, l'approccio consistente nel distinguere tra diversi tipi di operazioni di trasporto ai fini dell'applicazione delle norme in materia di distacco, lungi dal pregiudicare l'uguaglianza tra gli Stati membri, mira, al contrario, come risulta in sostanza dal considerando 4 di tale direttiva, a porre rimedio alle disparità di trattamento che avevano potuto risultare in precedenza, a causa delle discrepanze rilevate tra gli Stati membri nell'interpretazione, applicazione ed attuazione delle disposizioni applicabili prima dell'entrata in vigore di detta direttiva, discrepanze che creavano gravosi oneri amministrativi a carico di conducenti e imprese di trasporto.

1225 Sotto un secondo profilo, l'eventuale diversa incidenza delle disposizioni impugnate dell'articolo 1 della direttiva 2020/1057 sugli Stati membri a seconda che essi siano situati al «centro dell'Unione» o alla «periferia dell'Unione», quale menzionata nei punti 1220 e 1221 della presente sentenza, non deriva dal carattere asseritamente discriminatorio della distinzione tra operazioni di trasporto cross-trade e operazioni di trasporto bilaterale, bensì, essenzialmente, dal modello di gestione economica per il quale hanno optato le imprese di trasporto stabilite in taluni Stati membri, in quanto le operazioni di trasporto effettuate da imprese di trasporto che forniscono la maggior parte o la totalità dei loro servizi in Stati membri lontani dallo Stato membro in cui sono stabilite, qualunque esso sia, sono maggiormente suscettibili di essere qualificate come operazioni di trasporto cross-trade e, pertanto, di essere assoggettate alle norme in materia di distacco.

1226 È vero che l'applicazione di tali norme può rappresentare un onere più gravoso per i datori di lavoro che forniscono servizi di trasporto cross-trade in Stati membri nei quali il livello di protezione sociale, in particolare di retribuzione, è più elevato di quanto non sia nel loro Stato membro di stabilimento.

1227 Tuttavia, tale conseguenza è insita negli obiettivi perseguiti dalla direttiva 2020/1057, la quale mira per l'appunto ad assicurare una concorrenza leale tra imprese di trasporto garantendo ai conducenti che forniscono un servizio di trasporto che presenta un collegamento sufficiente con il territorio dello Stato membro ospitante il beneficio di condizioni di lavoro e di occupazione uguali a quelle applicabili agli altri conducenti che forniscono del pari tali servizi nel suddetto territorio. Del resto, il mero fatto che gli interessi di alcuni operatori possano essere lesi in misura maggiore rispetto ad altri è insita nella ricerca di un equilibrio tra diversi interessi concorrenti, caratteristica dell'azione legislativa. Così, nel caso di specie, una conseguenza siffatta

è indissociabile dall'obiettivo perseguito da tale direttiva consistente nel migliorare le condizioni sociali e lavorative dei conducenti garantendo nel contempo una concorrenza leale tra imprese di trasporto.

1228 Peraltro, come già rilevato al punto 322 della presente sentenza, una disposizione del diritto dell'Unione non può essere considerata contraria di per sé ai principi della parità di trattamento e di non discriminazione per il solo motivo che comporta effetti diversi per taluni operatori economici, se tale situazione è la conseguenza di condizioni di funzionamento diverse nelle quali si trovano tali operatori, segnatamente per la loro ubicazione geografica, e non di una situazione giuridica diseguale in cui la disposizione impugnata li avrebbe posti.

1229 In ogni caso, supponendo che le disposizioni dell'articolo 1 della direttiva 2020/1057 conducano a trattare in maniera diversa situazioni analoghe, ai sensi della giurisprudenza richiamata al punto 308 della presente sentenza, tale trattamento sarebbe oggettivamente giustificato dagli obiettivi perseguiti nel quadro della politica comune dei trasporti, conformemente all'articolo 90 TFUE. Tali obiettivi comprendono, in particolare, il miglioramento delle condizioni di occupazione, menzionato nel preambolo del Trattato FUE e nell'articolo 151, primo comma, TFUE, nonché la garanzia di un'adeguata protezione sociale, menzionata nell'articolo 9 e nell'articolo 151, primo comma, di tale trattato.

1230 Per quanto riguarda, in terzo luogo, gli argomenti specifici addotti dalla Repubblica di Bulgaria e dalla Repubblica di Cipro, vertenti sulla violazione dell'articolo 95, paragrafo 1, TFUE, occorre ricordare che tale disposizione vieta nel traffico interno dell'Unione «le discriminazioni consistenti nell'applicazione, da parte di un vettore, di prezzi e condizioni di trasporto differenti per le stesse merci e per le stesse relazioni di traffico e fondate sul paese di origine o di destinazione dei prodotti trasportati».

1231 Laddove la Repubblica di Bulgaria e la Repubblica di Cipro sostengono che i trasportatori saranno indotti ad applicare prezzi diversi per le stesse merci e gli stessi tragitti a seconda del paese di origine o di destinazione di tali merci, al fine di far fronte ai diversi costi salariali e amministrativi risultanti dalle disposizioni impugnate dell'articolo 1 della direttiva 2020/1057, occorre rilevare, da un lato, che dette disposizioni mirano a garantire adeguate condizioni di lavoro e una maggiore protezione sociale ai conducenti mediante la fissazione dei criteri di applicazione delle norme relative al distacco di conducenti nel settore del trasporto su strada. Le disposizioni in parola non disciplinano quindi in alcun modo i prezzi o le condizioni di trasporto in quanto tali e non possono, pertanto, essere considerate rientranti nelle misure di cui all'articolo 95, paragrafo 1, TFUE.

1232 Dall'altro lato, come risulta dai punti da 1213 a 1224 della presente sentenza, la differenza stabilita all'articolo 1 della direttiva 2020/1057 riguardo all'applicazione delle norme in materia di distacco alle operazioni di trasporto bilaterale e alle operazioni di trasporto cross-trade si basa non già sul paese di origine o di destinazione delle merci in questione, bensì sul fatto che il servizio prestato nell'ambito di questi due tipi di operazioni non presenta lo stesso collegamento con lo Stato membro di stabilimento.

1233 In quarto luogo, nella misura in cui la Romania deduce, con il secondo motivo del suo ricorso, vertente formalmente sulla violazione del principio di non discriminazione, la violazione dell'articolo 91, paragrafo 2, TFUE e dell'articolo 94 TFUE, i suoi argomenti si fondono con quelli

presentati dalla Repubblica di Bulgaria e dalla Repubblica di Cipro nell'ambito dei quarti motivi dei loro rispettivi ricorsi nonché con quelli presentati dalla Repubblica di Polonia nell'ambito dei motivi secondo e terzo del suo ricorso. Tali argomenti saranno quindi esaminati in tale contesto.

1234 Alla luce di quanto precede, non si può ritenere che violi i principi della parità di trattamento e di non discriminazione l'approccio seguito dal legislatore dell'Unione all'articolo 1, paragrafi 3 e 4, della direttiva 2020/1057, in combinato disposto con il considerando 13 della stessa, che consiste, in generale, nel distinguere tra diversi tipi di operazioni di trasporto in funzione del collegamento tra, da un lato, il conducente e il servizio prestato e, dall'altro, il territorio dello Stato membro ospitante o il territorio dello Stato membro di stabilimento ai fini dell'applicazione delle norme in materia di distacco e, in particolare, nel rendere tali norme applicabili alle operazioni di trasporto cross-trade, esentando nel contempo da dette norme le operazioni di trasporto bilaterale nonché talune attività aggiuntive ad esse collegate.

– *Sull'asserito trattamento discriminatorio delle operazioni di trasporto combinato rispetto alle operazioni di trasporto bilaterale*

1235 Con il suo argomento riguardante l'articolo 1, paragrafo 6, della direttiva 2020/1057, relativo al trasporto combinato, l'Ungheria sostiene che, quando lo stesso conducente accompagna il veicolo e il suo carico per tutta la durata di un'operazione di trasporto combinato, tale operazione nel suo insieme dovrebbe essere assimilata a un'operazione di trasporto bilaterale, di modo che i due tragitti stradali possano beneficiare dell'esenzione dalle norme in materia di distacco, dato che tra le diverse parti di una siffatta operazione di trasporto combinato cambia solo la modalità di trasporto. Questo argomento si basa quindi sulla premessa secondo cui una simile operazione di trasporto combinato, complessivamente considerata, è comparabile a un'operazione di trasporto bilaterale, tenuto conto dell'obiettivo perseguito dalle norme previste all'articolo 1 della direttiva 2020/1057.

1236 A tal riguardo, dalla definizione contenuta nell'articolo 1 della direttiva 92/106, al quale rinvia l'articolo 1, paragrafo 6, della direttiva 2020/1057, risulta che le operazioni di trasporto combinato consistono in trasporti di merci fra Stati membri per i quali la parte iniziale o terminale del tragitto viene effettuata su strada mentre l'altra parte del tragitto viene effettuata per ferrovia, per via navigabile o per mare e tale percorso è superiore a una distanza minima.

1237 Orbene, come risulta dal suo stesso titolo, la direttiva 2020/1057 ha lo scopo di stabilire norme specifiche sul distacco dei conducenti solo nel settore del trasporto su strada. Analogamente, come risulta dal punto 1210 della presente sentenza, l'obiettivo perseguito da detta direttiva, e più specificamente dall'articolo 1 della stessa, consiste nel prevedere norme per individuare lo Stato membro le cui condizioni di lavoro e di occupazione sono garantite ai conducenti, che rispecchino le particolarità di tale settore, e l'applicazione delle norme in materia di distacco a un conducente dipende dall'esistenza di un legame sufficiente che colleghi il conducente e il servizio prestato dal medesimo con il territorio dello Stato membro ospitante.

1238 È in tale ottica che l'articolo 1, paragrafo 6, della direttiva 2020/1057, relativo al trattamento che deve essere accordato ai tragitti stradali che fanno parte di un'operazione di trasporto combinato, esenta dalle norme in materia di distacco il tragitto stradale, iniziale o terminale, di un'operazione siffatta qualora tale tragitto stradale consista di per sé in un'operazione di trasporto bilaterale ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 3, di detta direttiva.

1239 Orbene, occorre ricordare che il legislatore dell'Unione, come risulta dalla giurisprudenza richiamata al punto 247 della presente sentenza, dispone di un ampio margine di discrezionalità per definire la politica comune dei trasporti, in cui rientrano le misure previste dalla direttiva 2020/1057. Quest'ultima, adottata sulla base dell'articolo 91, paragrafo 1, TFUE, implica scelte di natura politica e valutazioni complesse riguardo all'impatto economico e sociale di tali misure.

1240 Pertanto, e alla luce della giurisprudenza richiamata al punto 309 della presente sentenza, dalla quale risulta che la comparabilità delle rispettive situazioni in questione deve essere valutata alla luce dell'oggetto e degli obiettivi dell'atto del diritto dell'Unione da interpretare, non si può addebitare al legislatore dell'Unione di avere considerato, nell'esercizio di tale margine di discrezionalità, che possono essere assimilate ad un'operazione di trasporto bilaterale ai fini dell'applicazione delle norme in materia di distacco solo le parti di un'operazione di trasporto combinato che vengono effettuate su strada e non quest'ultima operazione nel suo complesso.

1241 Tale constatazione non è messa in discussione dall'argomento secondo cui sarebbe artificioso scindere un'operazione di trasporto combinato in due tragitti stradali separati quando il trasporto è effettuato, per l'intera operazione, dal medesimo conducente. Infatti, la circostanza che le merci possano essere accompagnate dal medesimo conducente per l'intera durata di detta operazione è irrilevante al riguardo, in quanto è pacifico che una delle modalità di trasporto di cui si compone questa stessa operazione non rientra nell'ambito di applicazione della direttiva 2020/1057, il cui scopo è stabilire norme specifiche sul distacco dei conducenti solo nel settore del trasporto su strada.

1242 La constatazione esposta al punto 1240 della presente sentenza non è messa in discussione neppure dalla circostanza che, se del caso, un'operazione di trasporto combinato dovrebbe essere considerata come un'operazione unica che persegue scopi diversi da quelli per i quali sono previste le norme di cui all'articolo 1 della direttiva 2020/1057. Infatti, anche supponendo che sia così, una simile circostanza non è idonea a dimostrare che il legislatore dell'Unione abbia violato, dato l'ampio margine di discrezionalità di cui dispone per definire la politica comune dei trasporti, i principi della parità di trattamento e di non discriminazione nel considerare che solo le parti di un'operazione di trasporto combinato effettuate su strada possono essere assimilate a un'operazione di trasporto bilaterale ai fini dell'applicazione delle norme in materia di distacco.

1243 Infine, il fatto che uno solo dei due tragitti stradali di cui si compone un'operazione di trasporto combinato sia considerato rispondente alle condizioni previste all'articolo 1, paragrafo 6, della direttiva 2020/1057, in combinato disposto con l'articolo 1, paragrafo 3, di tale direttiva, al fine di beneficiare di un'esenzione ai sensi di detta disposizione, è solo la conseguenza della presa in considerazione delle caratteristiche specifiche di ciascuno di tali tragitti. Infatti, come risulta dal considerando 12 della menzionata direttiva, qualora un siffatto tragitto stradale, considerato individualmente, possa essere assimilato a un'operazione di trasporto bilaterale, la natura del servizio prestato durante detto tragitto stradale è strettamente legata allo Stato membro di stabilimento, il che giustifica l'estensione dell'esenzione prevista da tale paragrafo 3 al suddetto tragitto stradale.

1244 Alla luce di quanto precede, si deve constatare che, non assimilando le operazioni di trasporto combinato, quando lo stesso conducente accompagni il veicolo e il suo carico, alle operazioni di trasporto bilaterale di cui all'articolo 1, paragrafo 3, della direttiva 2020/1057, il legislatore dell'Unione non ha violato i principi della parità di trattamento e di non discriminazione.

1245 Tale conclusione non può essere messa in discussione dall'affermazione della Romania relativa all'effetto discriminatorio globale che risulterebbe dal complesso delle disposizioni rientranti nel «Pacchetto mobilità» che costituiscono l'oggetto dei tre ricorsi proposti da tale Stato membro nelle cause da C-546/20 a C-548/20. Infatti, è sufficiente rilevare che la Romania non ha dimostrato, nella causa C-548/20, che dalla direttiva 2020/1057 derivi una discriminazione e che gli argomenti di tale Stato membro al riguardo diretti contro i regolamenti 2020/1054 e 2020/1055, già esaminati nell'ambito dei ricorsi nelle cause C-546/20 e C-547/20, sono stati respinti.

1246 Occorre pertanto respingere in quanto infondati il primo motivo della Repubblica di Lituania, il secondo motivo della Repubblica di Bulgaria, il secondo motivo della Romania, il secondo motivo della Repubblica di Cipro e il secondo motivo dell'Ungheria dedotto in subordine.

c) Sulla violazione del principio di proporzionalità

1247 La Repubblica di Lituania, con i suoi motivi secondo e terzo, la Repubblica di Bulgaria, con il suo primo motivo, la Romania, con il suo primo motivo, la Repubblica di Cipro, con il suo primo motivo, l'Ungheria, con il suo primo motivo dedotto in subordine, e la Repubblica di Polonia, con il suo primo motivo, affermano che l'articolo 1 della direttiva 2020/1057 o talune disposizioni della stessa non rispettano i requisiti derivanti dal principio di proporzionalità.

1248 Da un lato, tali Stati membri contestano il fatto che il legislatore dell'Unione abbia proceduto all'esame della proporzionalità delle disposizioni di cui all'articolo 1, paragrafi da 3 a 7, della direttiva 2020/1057, segnatamente a causa dell'assenza di una valutazione d'impatto riguardante la versione finale di tali disposizioni o di alcune di esse. In particolare, sebbene il terzo motivo della Repubblica di Lituania verta formalmente sulla violazione del principio di «buona legislazione» e delle «forme sostanziali», dagli argomenti addotti a sostegno di detto motivo risulta che tale Stato membro mira, in realtà, a dimostrare la violazione del principio di proporzionalità sulla base del rilievo che gli effetti dell'articolo 1, paragrafo 3, di tale direttiva non sono stati debitamente valutati. Analogamente, a questo proposito, sebbene, nell'ambito del suo primo motivo dedotto in subordine, l'Ungheria faccia formalmente valere un errore manifesto di valutazione e la violazione del principio di proporzionalità, i suoi argomenti in tale contesto mirano unicamente a dimostrare la violazione di quest'ultimo principio.

1249 Dall'altro lato, i suddetti Stati membri, ad eccezione dell'Ungheria, contestano la proporzionalità in quanto tale dei criteri previsti all'articolo 1, paragrafi da 3 a 7, della direttiva 2020/1057, o di alcuni di essi, ai fini della determinazione delle situazioni nelle quali le norme in materia di distacco sono applicabili ai conducenti nel settore del trasporto su strada.

1) Sul compimento da parte del legislatore dell'Unione di un esame della proporzionalità dell'articolo 1, paragrafi da 3 a 7, della direttiva 2020/1057

i) Argomenti delle parti

1250 La Repubblica di Bulgaria e la Repubblica di Cipro ricordano che il legislatore dell'Unione ha deciso di applicare alle operazioni di trasporto cross-trade, senza soglia temporale, le norme in materia di distacco, esentando nel contempo da tali norme le operazioni di trasporto bilaterale. Orbene, il Parlamento e il Consiglio non avrebbero avuto a disposizione alcuna valutazione d'impatto di tale normativa, sebbene una valutazione siffatta fosse stata richiesta a più riprese da

vari Stati membri, né alcun'altra informazione che potesse confermare che tale differenza di trattamento tra operazioni di trasporto bilaterale e operazioni di trasporto cross-trade era proporzionata. Infatti, la proposta di direttiva «distacco» prevedeva un approccio fondamentalmente diverso.

1251 La Repubblica di Lituania afferma che l'articolo 1, paragrafo 3, della direttiva 2020/1057 viola il principio di «buona legislazione», in quanto gli effetti di tale disposizione non sono stati debitamente valutati.

1252 Detto Stato membro sottolinea al riguardo che, in forza dell'articolo 11, paragrafo 3, TUE, la Commissione è tenuta, al fine di garantire la coerenza e la trasparenza delle azioni dell'Unione, a procedere ad ampie consultazioni delle parti interessate. L'articolo 2 del protocollo sui principi di sussidiarietà e di proporzionalità imporrebbe parimenti alla Commissione un analogo obbligo di procedere ad ampie consultazioni. Lo stesso varrebbe per l'articolo 5 di tale protocollo, il quale dispone che i progetti di atti legislativi sono motivati con riguardo ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità ed esige che ogni progetto di atto legislativo contenga elementi circostanziati che consentano di valutare il rispetto di detti principi, dal che deriverebbe che tali progetti devono tenere conto della necessità che gli oneri che ricadono sugli operatori economici siano il meno gravosi possibile e commisurati all'obiettivo da conseguire. Inoltre, in forza dell'accordo interistituzionale, la Commissione dovrebbe procedere a una valutazione d'impatto delle sue iniziative legislative che possano avere un impatto economico, ambientale o sociale significativo.

1253 È vero che in alcuni casi sarebbe possibile non effettuare una valutazione d'impatto. Tuttavia, nella fattispecie, nessuna ragione obiettiva avrebbe giustificato l'assenza di una valutazione d'impatto e, peraltro, le istituzioni dell'Unione non avrebbero motivato la loro decisione di non effettuare una valutazione siffatta. La sentenza del 3 dicembre 2019, Repubblica ceca/Parlamento e Consiglio (C-482/17, EU:C:2019:1035), addotta dal Consiglio, non sarebbe pertinente nella fattispecie, in quanto, nella causa che ha dato luogo a tale sentenza, sarebbe stata effettuata una valutazione d'impatto, mentre, nel presente caso, l'incidenza delle disposizioni impugnate non sarebbe stata valutata.

1254 Secondo la Repubblica di Lituania, l'adeguatezza e la necessità delle valutazioni d'impatto non possono essere interpretate nel senso che rientrano in un apprezzamento del tutto soggettivo, che dipende esclusivamente dalla volontà del legislatore dell'Unione. Al contrario, tale apprezzamento dovrebbe basarsi su dati oggettivi esistenti, giacché sarebbe questo l'unico modo per garantire che il legislatore dell'Unione non abusi del suo margine di discrezionalità.

1255 La Romania formula critiche sostanzialmente analoghe nei confronti dell'articolo 1, paragrafi da 3 a 6, della direttiva 2020/1057. Essa afferma, in particolare, che i documenti che analizzano esclusivamente la necessità di un intervento legislativo in materia di distacco sarebbero insufficienti. Infatti, l'individuazione delle soluzioni necessarie e adeguate per contrastare le carenze constatate non avrebbe potuto basarsi unicamente su una valutazione della situazione preesistente del mercato dei trasporti. Si sarebbe dovuto anche procedere a una valutazione effettiva ed esaustiva delle conseguenze attese delle misure previste. A tal riguardo, il mero fatto che, durante l'iter legislativo, la Commissione abbia indicato che l'approccio del legislatore dell'Unione garantisce lo stesso obiettivo della proposta di direttiva «distacco» non compenserebbe l'assenza di una valutazione d'impatto.

1256 La Repubblica di Polonia afferma che, nel caso di specie, nulla indica che il Parlamento e il Consiglio disponessero dei dati necessari per poter valutare gli effetti delle disposizioni impugnate dell'articolo 1 della direttiva 2020/1057 sull'ambiente, sulla situazione economica dei vari trasportatori e sul settore nel suo complesso. Per quanto riguarda, in particolare, gli effetti economici, i trasportatori dovrebbero sostenere costi elevati a causa, da un lato, della necessità di adeguare la retribuzione dei conducenti alle tariffe in vigore negli Stati membri attraversati. Secondo le informazioni contenute nella valutazione d'impatto – capitolo sociale (parte 1/2, pagg. 9 e 10), esisterebbero differenze fondamentali tra gli Stati membri per quanto attiene ai livelli retributivi dei conducenti. Tali oneri sarebbero sproporzionati rispetto ai vantaggi ottenuti dai conducenti e in termini di concorrenza leale quando le operazioni di trasporto nello Stato membro interessato sono rare o poco rilevanti, segnatamente in ragione della loro durata. Dall'altro lato, i costi amministrativi connessi all'applicazione della normativa nazionale dello Stato membro ospitante relativa alle retribuzioni dei conducenti potrebbero raggiungere EUR 14 000 all'anno per un singolo trasportatore, senza contare le spese relative ai controlli e alle eventuali ammende.

1257 L'aumento dei costi e le difficoltà inerenti alle operazioni di trasporto cross-trade e di cabotaggio limiterebbero il numero di tali operazioni, il che a sua volta inciderebbe sull'aumento dei percorsi a vuoto e comporterebbe, di conseguenza, una riduzione generale del livello di sicurezza del traffico stradale sulle principali vie di comunicazione nell'Unione nonché una riduzione delle prestazioni del trasporto su strada. Ciò si tradurrebbe anche in un aumento delle emissioni inquinanti.

1258 Per ragioni sostanzialmente analoghe a quelle riassunte ai punti da 1250 a 1257 della presente sentenza, l'Ungheria afferma che l'assenza totale di valutazione d'impatto costituisce un errore manifesto di valutazione del legislatore dell'Unione e una violazione del principio di proporzionalità.

1259 In particolare, in una comunicazione del 15 aprile 2020 (comunicazione della Commissione al Parlamento europeo a norma dell'articolo 294, paragrafo 6, [TFUE], riguardante la posizione del Consiglio ai fini dell'adozione di un regolamento che modifica il regolamento n. 1071/2009, il regolamento n. 1072/2009 e il regolamento n. 1024/2012 per adeguarli all'evoluzione del settore, un regolamento che modifica il regolamento n. 561/2006 per quanto riguarda le prescrizioni minime in materia di periodi di guida massimi giornalieri e settimanali, di interruzioni minime e di periodi di riposo giornalieri e settimanali e il regolamento n. 165/2014 per quanto riguarda il posizionamento per mezzo dei tachigrafi e una direttiva che modifica la direttiva 2006/22 per quanto riguarda le prescrizioni di applicazione e fissa norme specifiche per quanto riguarda la direttiva 96/71 e la direttiva 2014/67 sul distacco dei conducenti nel settore del trasporto su strada e che modifica il regolamento n. 1024/2012 [COM(2020) 151 final], la Commissione avrebbe ritenuto che le restrizioni applicabili alle operazioni di trasporto combinato causerebbero problemi, segnatamente a causa del fatto che tali restrizioni potrebbero ridurre l'efficacia del sostegno alle operazioni di trasporto multimodale di merci.

1260 Il Parlamento e il Consiglio sostengono che tali motivi e argomenti sono infondati.

ii) Giudizio della Corte

1261 Per quanto riguarda l'argomento relativo all'asserita assenza di valutazione d'impatto o all'insufficienza della stessa, occorre rammentare che, nella proposta di direttiva «distacco», la Commissione aveva suggerito un sistema nel cui ambito, partendo dal presupposto che la direttiva

96/71 si applicava al settore del trasporto su strada, due dei nove elementi delle condizioni di lavoro e di occupazione dello Stato membro ospitante elencati all'articolo 3, paragrafo 1, di tale direttiva, ossia la durata minima dei congedi annuali retribuiti e la retribuzione, non si sarebbero applicati ai distacchi di durata pari o inferiore a tre giorni al mese laddove i conducenti effettuassero operazioni di trasporto internazionale ai sensi dei regolamenti n. 1072/2009 e n. 1073/2009. Per contro, secondo tale proposta, qualora il periodo di distacco avesse superato tale limite di tre giorni, tutti i nove elementi di dette condizioni di lavoro e di occupazione sarebbero stati applicabili all'intero periodo di distacco nel mese considerato.

1262 Pertanto, secondo detta proposta, i conducenti che effettuassero operazioni di trasporto internazionale sarebbero stati in ogni caso distaccati e la maggior parte delle condizioni di lavoro e di occupazione dello Stato membro ospitante elencate all'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 96/71 sarebbe stata applicabile a tali conducenti. Inoltre, i datori di lavoro avrebbero dovuto calcolare il tempo trascorso ogni mese da ciascun conducente in diversi Stati membri al fine di stabilire se fossero applicabili anche le norme di questi ultimi relative alla durata minima dei congedi annuali retribuiti e alla retribuzione, menzionate da detta disposizione.

1263 Avendo ritenuto che tale soluzione non fosse soddisfacente, il legislatore dell'Unione ha infine optato per una misura consistente nel distinguere tra diversi tipi di operazioni di trasporto. Così, l'articolo 1, paragrafi da 3 a 7, della direttiva 2020/1057, letto alla luce del considerando 13 della stessa, prevede l'esenzione dalle norme in materia di distacco, e quindi da tutte le condizioni di lavoro e di occupazione dello Stato membro ospitante, per tutte le operazione di trasporto bilaterale, per tutte le operazioni di transito nonché per alcune parti di un'operazione di trasporto combinato, mentre assoggetta, in linea di principio, a tali norme sia le operazioni di trasporto cross-trade sia le operazioni di cabotaggio.

1264 È quindi pacifico che la valutazione d'impatto – capitolo sociale non ha esaminato gli effetti derivanti dalla soluzione infine adottata e che quest'ultima non è stata oggetto di una valutazione d'impatto complementare.

1265 Occorre tuttavia sottolineare che, conformemente alla giurisprudenza richiamata ai punti da 218 a 226 della presente sentenza, una valutazione d'impatto non è vincolante per il legislatore dell'Unione ed esso rimane libero di adottare misure diverse da quelle che ne sono state oggetto. Da tale giurisprudenza deriva inoltre che, ai fini della valutazione della proporzionalità delle misure che adotta, il legislatore dell'Unione può tenere conto non solo della valutazione d'impatto in questione, ma anche di ogni altra fonte di informazione, comprese quelle di pubblico dominio.

1266 Pertanto, il solo fatto che, nel caso di specie, il legislatore dell'Unione abbia adottato, nella direttiva 2020/1057, disposizioni diverse e, peraltro, per alcune di esse, più restrittive per le imprese di trasporto su strada rispetto a quelle inizialmente avanzate dalla Commissione nella proposta di direttiva «distacco» e che erano state oggetto della valutazione d'impatto – capitolo sociale non può dimostrare, di per sé, che il legislatore dell'Unione abbia violato il principio di proporzionalità.

1267 Contrariamente a quanto suggerito dalla Repubblica di Lituania e, in misura minore, dalla Romania, tali considerazioni non sono affatto messe in discussione dalle disposizioni dell'accordo interistituzionale. Infatti, se è vero che il punto 15 di tale accordo indica che «[i]l Parlamento (...) e il Consiglio (...) effettuano valutazioni d'impatto in relazione alle modifiche sostanziali che hanno apportato alla proposta della Commissione», tale punto non contiene, come già indicato ai

punti 224 e 231 della presente sentenza, alcun obbligo perentorio a carico di dette istituzioni, in quanto prevede esclusivamente la facoltà di procedere a una siffatta valutazione d'impatto se, secondo i suoi termini espliciti, il Parlamento e il Consiglio «lo ritengono opportuno e necessario per l'iter legislativo».

1268 Di conseguenza, occorre, in primo luogo, esaminare le altre fonti di informazioni menzionate dal Parlamento e dal Consiglio al fine di verificare se, come sostengono tali istituzioni, esse consentissero, unitamente alla valutazione d'impatto – capitolo sociale, di valutare gli effetti derivanti dalla distinzione operata all'articolo 1, paragrafi 3 e 4, della direttiva 2020/1057, in combinato disposto con il considerando 13 della stessa, tra operazioni di trasporto cross-trade e operazioni di trasporto bilaterale.

1269 A tal riguardo, si deve rilevare che, tenuto conto della natura delle norme previste all'articolo 1 della direttiva 2020/1057, i costi di esercizio e di messa in conformità nonché i risparmi eventualmente realizzati, derivanti per una determinata impresa dall'attuazione di tali norme, dipendono dalla misura in cui essa effettua diversi tipi di operazioni di trasporto. Orbene, come sottolineato dal Consiglio, il legislatore dell'Unione disponeva dei dati pubblicati da Eurostat relativi ai diversi tipi di operazioni svolte, in particolare di quelli contenuti in uno studio relativo al periodo 2014-2018 [«*Road freight transport by journey characteristics*» («Trasporto di merci su strada secondo le caratteristiche del tragitto»), pagg. da 3 a 5, 10 e 11] e in una tabella relativa al 2018. Poiché tali dati consentivano di determinare il volume delle operazioni di trasporto cross-trade e delle operazioni di trasporto bilaterale effettuato annualmente tra una data coppia di Stati membri, essi potevano costituire una fonte di informazioni rilevanti per il legislatore dell'Unione al fine di valutare la proporzionalità della distinzione tra operazioni di trasporto cross-trade e operazioni di trasporto bilaterale infine adottata nella direttiva 2020/1057.

1270 Inoltre, tali dati consentono anche di valutare in che misura i conducenti dei diversi Stati membri saranno considerati distaccati in altri Stati membri, ai fini delle norme previste all'articolo 1, paragrafi 3 e 4, della direttiva 2020/1057, in combinato disposto con il considerando 13 della stessa.

1271 Come il Consiglio ha parimenti sostenuto dinanzi alla Corte, tali dati relativi ai diversi tipi di operazioni di trasporto, abbinati alle informazioni contenute nella valutazione d'impatto – capitolo sociale (parte 1/2, pagg. da 62 a 65) e a quelle contenute negli studi accessibili al pubblico sui quali si basa tale valutazione, quali, in particolare, lo studio della Commissione (DG Move), intitolato «*Support study for an impact assessment for the revision of the social legislation in road transport. Final report*» [(«Studio a sostegno della valutazione d'impatto in vista della revisione della legislazione sociale nel trasporto su strada. Relazione finale»), maggio 2017, pagg. da 62 a 76], e che riguardano, in particolare, le differenze di retribuzione tra varie coppie di Stati membri, consentono di stimare i costi derivanti dalla distinzione stabilita all'articolo 1, paragrafi 3 e 4, della direttiva 2020/1057, in combinato disposto con il considerando 13 della stessa, tra operazioni di trasporto cross-trade e operazioni di trasporto bilaterale.

1272 A tal riguardo, occorre sottolineare che gli Stati membri ricorrenti che hanno lamentato l'assenza o l'insufficienza di una valutazione d'impatto della direttiva 2020/1057 non hanno spiegato perché le constatazioni del Consiglio, quali esposte ai punti da 1269 a 1271 della presente sentenza, sarebbero errate. Analogamente, non è stato spiegato neppure perché le conclusioni generali contenute nella valutazione d'impatto – capitolo sociale (parte 1/2, pag. 60), secondo le quali l'impatto sulla sicurezza stradale e sulla salute sul lavoro sarà marginale, non sarebbero trasponibili al modello infine adottato.

1273 In tali circostanze, il legislatore dell'Unione disponeva di elementi sufficienti per valutare gli effetti derivanti dalla distinzione tra operazioni di trasporto bilaterale e operazioni di trasporto cross-trade, contenuta nell'articolo 1, paragrafi 3 e 4, della direttiva 2020/1057, in combinato disposto con il considerando 13 della stessa.

1274 In secondo luogo, non si può addebitare al legislatore dell'Unione di non avere esaminato gli effetti derivanti dall'articolo 1, paragrafo 5, della direttiva 2020/1057, in forza del quale le operazioni di transito beneficiano di un'esenzione dalle norme in materia di distacco, e dall'articolo 1, paragrafo 7, di tale direttiva, in forza del quale si ritiene che le operazioni di cabotaggio implichino una situazione di distacco, cosicché dette norme devono essere applicate.

1275 A tal riguardo, è sufficiente rilevare che, come risulta dal punto 1179 della presente sentenza, la Corte ha già statuito, nell'ambito della sua interpretazione della direttiva 96/71 quale si applicava prima dell'entrata in vigore della direttiva 2020/1057, che le norme in materia di distacco previste dalla direttiva 96/71 non si applicavano alle operazioni di transito, mentre esse si applicavano invece, in linea di principio, alle operazioni di cabotaggio svolte interamente nel territorio dello Stato membro ospitante.

1276 Atteso che nessuna modifica delle norme sostanziali applicabili può quindi essere specificamente attribuita all'articolo 1, paragrafi 5 e 7, della direttiva 2020/1057, l'argomento volto a dimostrare che sarebbe stata necessaria una valutazione d'impatto complementare riguardo a tali disposizioni deve essere respinto.

1277 In terzo luogo, nella misura in cui l'Ungheria addebita, in sostanza, al legislatore dell'Unione di avere commesso una violazione del principio di proporzionalità adottando l'articolo 1, paragrafo 6, della direttiva 2020/1057 senza avere esaminato gli effetti di tale disposizione, occorre ricordare che, come risulta dal considerando 12 di detta direttiva, il legislatore dell'Unione ha ritenuto che la natura del servizio prestato durante il tragitto stradale, iniziale o terminale, di un'operazione di trasporto combinato sia strettamente legata allo Stato membro di stabilimento se tale tragitto stradale costituisce, considerato individualmente, un'operazione di trasporto bilaterale e che, in un caso del genere, non esista un collegamento sufficiente con il territorio di uno Stato membro ospitante, sicché l'applicazione delle norme in materia di distacco non è giustificata. Per contro, quando l'operazione di trasporto durante il tragitto stradale in questione è effettuata all'interno dello Stato membro ospitante o come operazione di trasporto cross-trade, esiste un siffatto collegamento sufficiente con il territorio di uno Stato membro ospitante e si devono quindi applicare le norme sul distacco.

1278 Orbene, è pacifico che nella valutazione d'impatto – capitolo sociale non è stata esaminata neppure l'applicazione delle norme in materia di distacco al trasporto combinato, quali previste all'articolo 1, paragrafo 6, della direttiva 2020/1057. Infatti, mentre, come risulta dai punti da 1261 a 1264 della presente sentenza, la Commissione aveva previsto, nella proposta di direttiva «distacco» elaborata sulla base di tale valutazione d'impatto, di adottare un criterio relativo alla durata dell'operazione di trasporto al fine di determinare le circostanze nelle quali dette norme sarebbero state applicabili, il legislatore dell'Unione ha infine optato, nella direttiva 2020/1057, per un approccio consistente nel distinguere fra diverse categorie di operazioni di trasporto, tra le quali figurano le operazioni di trasporto combinato.

1279 Occorre pertanto esaminare se, nel caso di specie, gli elementi di cui il Parlamento e il Consiglio erano a conoscenza fossero sufficienti per consentire loro di valutare la proporzionalità dell'esenzione di cui all'articolo 1, paragrafo 6, della direttiva 2020/1057.

1280 A tal riguardo, dagli elementi sottoposti alla Corte risulta che il legislatore dell'Unione disponeva di un numero considerevole di informazioni sul trasporto combinato provenienti dai lavori preparatori relativi alle proposte di modifica della direttiva 92/106. Tali informazioni figuravano, in particolare, nella valutazione d'impatto relativa alla revisione di detta direttiva [valutazione d'impatto della Commissione che accompagna la proposta COM(2017) 648, SWD(2017) 362], in un documento redatto nel 2015 su richiesta della Commissione e contenente dati sul trasporto combinato [KombiConsult, «*Analysis of the EU Combined Transport*» («Analisi del trasporto combinato UE»), 2015], nell'aggiornamento di tali dati effettuato nel 2017 [ISL/KombiConsult, «*Updating EU combined transport data*» («Aggiornamento dei dati sul trasporto combinato UE»), 2017], in un documento integrativo del 2018 relativo ai medesimi dati [TRT Trasporti e Territorio srl, «*Gathering additional data on EU combined transport*» («Raccolta di dati supplementari sul trasporto combinato UE»), 2017] nonché in una consultazione disposta dalla Commissione a sostegno della valutazione d'impatto (KombiConsult, «*Consultations and related analysis in the framework of impact assessment for the amendment of Combined Transport Directive (92/106/EEC)*» [«Consultazioni e analisi ad esse relative nel quadro della valutazione dell'impatto delle modifiche della direttiva sul trasporto combinato (92/106/CEE)»], 2017).

1281 In particolare, lo studio intitolato «*Analysis of the EU Combined Transport*» («Analisi del trasporto combinato UE») (pagg. da 175 a 177) proponeva un esame dettagliato del mercato del trasporto combinato accompagnato e non accompagnato, offrendo, in particolare, una presentazione dei servizi di tutte le sei imprese fornitrici di servizi stradali accompagnati nell'Unione e dei maggiori fornitori di trasporto combinato su strada/ferrovia non accompagnato. Tale studio esponeva anche dati relativi alle distanze implicate dal tragitto iniziale o terminale del trasporto combinato su strada/ferrovia (pagg. da 67 a 70). Inoltre, la valutazione d'impatto della Commissione che accompagna la proposta di direttiva che modifica la direttiva 92/106, menzionata nel punto 1280 della presente sentenza, presentava dati relativi, da un lato, alle distanze medie, mediane e massime dei tragitti stradali e non stradali del trasporto combinato e, dall'altro, al tipo e al volume del trasporto multimodale che rientra nella nozione di «trasporto combinato» ai sensi della direttiva 92/106 e, pertanto, ricade nell'ambito di applicazione dell'articolo 1, paragrafo 6, della direttiva 2020/1057.

1282 Dagli elementi contenuti nei documenti comunicati alla Corte nell'ambito dei presenti ricorsi, la cui utilità non è specificamente contestata dall'Ungheria, risulta quindi che, ai fini dell'adozione della direttiva 2020/1057, il legislatore dell'Unione disponeva di dati di base pertinenti relativi al mercato del trasporto combinato. Tali dati, unitamente ad altre informazioni in possesso del legislatore dell'Unione, segnatamente quelle riguardanti le differenze di retribuzione tra varie coppie di Stati membri, menzionate nel punto 1271 della presente sentenza, gli hanno consentito di valutare l'incidenza dei criteri relativi all'applicazione delle norme in materia di distacco al trasporto combinato previsti all'articolo 1, paragrafo 6, della direttiva 2020/1057. Pertanto, il legislatore dell'Unione possedeva elementi sufficienti per poter fondare la scelta di tali criteri nell'ambito dell'esercizio del suo ampio margine di discrezionalità.

1283 Le considerazioni che precedono non possono essere messe in discussione dall'argomento della Repubblica di Polonia relativo all'asserita mancata considerazione dell'effetto cumulativo negativo delle disposizioni impugnate della direttiva 2020/1057 e di quelle del regolamento 2020/1055. Infatti, sebbene, con tale argomento, detto Stato membro sembri addebitare al legislatore dell'Unione un'incoerenza nelle scelte sottese alle disposizioni impugnate di ciascuno di tali atti, è sufficiente rilevare al riguardo che, come sostenuto dal Parlamento, il «Pacchetto mobilità» è composto da più atti legislativi che perseguono obiettivi certamente complementari, ma comunque diversi. Non si può pertanto ritenere che tale legislatore abbia violato il principio

di proporzionalità per il solo motivo che le condizioni imposte dal regolamento 2020/1055 per dimostrare che un'entità economica dispone di una sede stabile ed effettiva in uno Stato membro sarebbero diverse dai criteri previsti dalle disposizioni della direttiva 2020/1057 ai fini dell'applicazione delle norme in materia di distacco ai conducenti del trasporto su strada.

1284 Occorre quindi respingere in quanto infondato l'argomento secondo cui il legislatore dell'Unione non avrebbe proceduto all'esame della proporzionalità dell'articolo 1, paragrafi da 3 a 7, della direttiva 2020/1057.

2) Sulla proporzionalità dell'articolo 1, paragrafi da 3 a 7, della direttiva 2020/1057

i) Argomenti delle parti

1285 Secondo la Repubblica di Bulgaria e la Repubblica di Cipro, dalla distinzione operata nella direttiva 2020/1057 tra le operazioni di trasporto cross-trade e le operazioni di trasporto bilaterale deriverebbero effetti negativi in termini di costi di messa in conformità con i nuovi requisiti nonché di costi legati alla documentazione di ciascun distacco e all'applicazione delle norme dello Stato membro ospitante. I conducenti cumulerebbero spesso operazioni di trasporto cross-trade con operazioni di trasporto bilaterale. Orbene, l'esenzione dall'applicazione delle norme in materia di distacco non andrebbe a vantaggio di tutte le operazioni di trasporto cross-trade effettuate contemporaneamente ad operazioni di trasporto bilaterale. Sarebbe quindi molto complicato per il trasportatore valutare quando vi sia distacco e quando non vi sia. La direttiva 2020/1057 ometterebbe inoltre di precisare come calcolare le ore durante le quali un conducente deve essere considerato distaccato in un determinato Stato membro. Ne deriverebbe un onere gravoso per tali trasportatori, la maggior parte dei quali sono PMI.

1286 L'onere imposto ai trasportatori che effettuano operazioni di trasporto cross-trade, divenuto così difficile da sostenere, potrebbe comportare un riorientamento verso altri tipi di attività, la delocalizzazione in paesi terzi, la riduzione del fatturato o addirittura il fallimento di trasportatori. Sarebbe peraltro probabile che tale onere provochi inefficienze e aggravi l'impatto ambientale del trasporto su strada. Esso rischierebbe, inoltre, di falsare la concorrenza, in quanto la direttiva 2020/1057 non impone alcun obbligo e non si applica ai trasportatori stabiliti al di fuori dell'Unione.

1287 Sarebbe possibile distinguere tre obiettivi legittimi perseguiti dalla direttiva 2020/1057, ossia, in primo luogo, condizioni di lavoro adeguate e protezione sociale per i conducenti, in secondo luogo, condizioni eque per le imprese di trasporto e la necessità di una concorrenza leale tra le stesse, nonché, in terzo luogo, la libertà di fornire servizi transfrontalieri. Tuttavia, tale direttiva non solo non riuscirebbe a mantenere un equilibrio tra detti obiettivi ma, inoltre, non consentirebbe di realizzare nessuno di essi.

1288 Infatti, per quanto concerne il primo obiettivo, la retribuzione più elevata di cui potrebbero beneficiare i conducenti riguarderebbe, nella maggior parte dei casi, solo brevi periodi trascorsi nello Stato membro di carico o di scarico, cosicché le condizioni di lavoro e la protezione sociale dei conducenti risulterebbero migliorate solo in misura molto limitata.

1289 Per quel che riguarda il secondo obiettivo, il fatto che le imprese che effettuano operazioni di trasporto cross-trade siano soggette alle norme in materia di distacco, mentre le imprese che effettuano operazioni di trasporto bilaterale ne sono esenti, favorirebbe la concorrenza sleale.

Infatti, il vantaggio comparativo dei trasportatori stabiliti negli Stati membri situati alla periferia dell'Unione risiederebbe nei loro costi inferiori, che deriverebbero in particolare da un costo della vita meno elevato e da salari più bassi. A causa delle disposizioni impugnate dell'articolo 1 della direttiva 2020/1057, i trasportatori che effettuano operazioni di trasporto cross-trade sarebbero ora collocati in una posizione meno competitiva rispetto ai trasportatori che effettuano operazioni di trasporto bilaterale. Ciò falserebbe la concorrenza tra il centro dell'Unione, dove i trasportatori praticano principalmente operazioni di trasporto bilaterale, e gli Stati membri, come la Repubblica di Bulgaria e la Repubblica di Cipro, dove i trasportatori effettuano principalmente operazioni di trasporto cross-trade.

1290 Per quanto attiene al terzo obiettivo, tali disposizioni restringerebbero la libertà di fornire servizi transfrontalieri a causa dell'aumento dei costi che esse comportano.

1291 Secondo la Repubblica di Bulgaria e la Repubblica di Cipro, non sarebbe né adeguato né necessario distinguere tra operazioni di trasporto bilaterale e operazioni di trasporto cross-trade ai fini dell'applicazione delle norme in materia di distacco. Non esisterebbe, in entrambi i casi, un collegamento sufficientemente forte con ciascuno dei paesi attraversati dal conducente. A prescindere dallo Stato membro di partenza o di destinazione, i lavoratori che effettuano un'operazione di trasporto bilaterale svolgerebbero lo stesso lavoro dei lavoratori che effettuano un'operazione di trasporto cross-trade. Lo Stato membro di partenza o di destinazione non avrebbe alcuna incidenza sul legame tra il conducente e lo Stato membro ospitante. Per contro, esisterebbe un collegamento evidente con un territorio nell'ambito delle operazioni di cabotaggio.

1292 Ad avviso della Repubblica di Bulgaria e della Repubblica di Cipro, la misura adeguata consisterebbe nell'esentare completamente il trasporto internazionale dall'applicazione delle norme in materia di distacco. Un'esenzione siffatta sarebbe giustificata dalla situazione particolare del trasporto internazionale e dalla sua natura estremamente mobile, situazione caratterizzata dall'assenza di un collegamento sufficiente con il territorio degli Stati membri diversi dallo Stato membro di stabilimento. Così, un'esenzione totale consentirebbe di raggiungere tutti gli obiettivi perseguiti. Quanto alla soluzione consistente nell'applicare, con una soglia temporale, le norme in materia di distacco all'intero settore del trasporto internazionale, essa sarebbe certamente più adeguata del modello adottato, ma porrebbe nondimeno gravi problemi, giacché il suo impatto sarebbe comunque sproporzionato in termini di costi, di oneri amministrativi imposti alle PMI nonché di difficoltà relative all'interpretazione e all'applicazione delle norme. Un approccio alternativo che fornirebbe chiarezza sarebbe quello seguito dalla Corte al punto 48 della sentenza del 1º dicembre 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976), consistente nel presumere l'esistenza di un collegamento sufficiente in caso di esecuzione, nell'ambito di operazioni di trasporto cross-trade, di un minimo di determinati compiti, in uno specifico Stato membro e in un dato mese, ad esempio lavori di carico o scarico di merci, di manutenzione o di pulizia dei veicoli di trasporto.

1293 La Repubblica di Lituania afferma che l'articolo 1, paragrafo 3, della direttiva 2020/1057 viola il principio di proporzionalità, in quanto i criteri previsti da tale disposizione sono manifestamente inadeguati a causa delle conseguenze economiche e sociali negative che essa comporta. Infatti, le norme relative al distacco sarebbero destinate, in linea di principio, a compensare le spese supplementari sostenute dal lavoratore a causa del fatto che egli adempie i suoi obblighi di lavoro in uno Stato diverso da quello della sua residenza abituale. Tuttavia, nei casi di cabotaggio di breve durata e di trasporto cross-trade, di norma i conducenti non presenterebbero alcun collegamento con lo Stato membro ospitante, trascorrerebbero generalmente solo un periodo di tempo molto breve in quest'ultimo e sosterrebbero quindi solo spese minime nello stesso.

1294 Inoltre, il criterio basato sul tipo di operazioni di trasporto ai fini dell'applicazione o meno delle norme relative al distacco comporterebbe una discriminazione indiretta per le imprese di trasporto stabilite negli Stati membri situati alla periferia dell'Unione, scoraggerebbe la prestazione di servizi a breve termine e, in sostanza, restringerebbe la concorrenza, a scapito, in particolare, delle PMI, che rappresentano il 99% del mercato del trasporto su strada nell'Unione. Sarebbe peraltro probabile che tali norme abbiano l'effetto di indurre le PMI a cessare di effettuare operazioni di trasporto cross-trade o a trasferire le loro attività negli Stati membri situati al centro dell'Unione o vicino ad esso. Prima dell'adozione della direttiva 2020/1057 non sarebbe esistito alcun onere amministrativo in materia.

1295 La Repubblica di Lituania sottolinea che il criterio della durata costituisce un esempio di criterio oggettivo che dimostra l'esistenza di un legame di fatto con lo Stato membro in cui viene effettivamente svolto il lavoro, senza che sia tuttavia negata la possibilità di applicare altri criteri se essi sono oggettivamente giustificati, garantiscono un collegamento sufficiente con lo Stato membro in cui viene svolto il lavoro e sono conformi al principio di proporzionalità. Inoltre, la Corte, allorché ha valutato il criterio temporale nella causa che ha dato luogo alla sentenza del 1º dicembre 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976), si è pronunciata solo sulle operazioni di cabotaggio e non sulle operazioni di trasporto bilaterale e di trasporto cross-trade.

1296 La Romania afferma del pari che il criterio per l'individuazione di un collegamento sufficiente con uno Stato membro, quale adottato dal legislatore dell'Unione, ai fini dell'applicazione delle norme in materia di distacco nel settore dei trasporti su strada è manifestamente inadeguato, in quanto non sarebbe idoneo a dimostrare l'esistenza di un collegamento sufficiente tra il conducente e lo Stato membro ospitante.

1297 Inoltre, l'applicazione di tale criterio causerebbe incertezze in termini di individuazione dello Stato membro ospitante e, di conseguenza, della normativa applicabile. In tal senso, non sarebbe chiaro se l'applicazione di detto criterio presupponga l'individuazione di un unico Stato membro ospitante con cui il conducente abbia un collegamento sufficiente nel contesto generale dell'operazione di trasporto di cui trattasi oppure se siano applicabili cumulativamente le disposizioni di legge in vigore in tutti gli Stati membri nei quali viene effettuato il carico o lo scarico.

1298 In ogni caso, il fatto che l'articolo 1, paragrafo 3, commi terzo e quarto, della direttiva 2020/1057 prenda in considerazione, al fine di determinare il legame sufficiente tra il conducente e il territorio di uno Stato membro ospitante, l'esistenza di un'attività di carico e/o scarico di merci non sarebbe ottimale. Infatti, solo occasionalmente, ossia nel 29% dei casi, i conducenti svolgerebbero simili attività. Inoltre, la disciplina del distacco nel settore dei trasporti sulla base del criterio dell'operazione di trasporto avrebbe conseguenze dirette sul mercato, vale a dire che verrebbero scoraggiate sia le operazioni di trasporto cross-trade sia le operazioni di trasporto combinato, mentre queste ultime sarebbero importanti per la riduzione delle emissioni inquinanti dei trasporti.

1299 Come risulterebbe anche dalla valutazione d'impatto – capitolo sociale, la mancanza di flessibilità delle norme sociali applicabili al settore dei trasporti determinerebbe situazioni di inosservanza della normativa. Così, in caso di modifica, durante l'attività di trasporto, del numero di attività aggiuntive abbinate ad un'operazione di trasporto bilaterale, tale da rendere applicabile il regime di distacco, il trasportatore potrebbe trovarsi nell'impossibilità di presentare una dichiarazione di distacco alle autorità nazionali competenti, in quanto l'articolo 1, paragrafo 11, lettera a), della

direttiva 2020/1057 richiederebbe la presentazione di una dichiarazione siffatta al più tardi all'inizio del distacco. In alcune situazioni risulterebbe quindi difficile rispettare la suddetta disposizione a causa delle disposizioni impugnate dell'articolo 1 di detta direttiva.

1300 Tenuto conto dei problemi sopra indicati, relativi al rispetto del principio della certezza del diritto, la direttiva 2020/1057 sarebbe tale da perturbare la prestazione dei servizi di trasporto da parte delle PMI e da porre a loro carico obblighi sproporzionati rispetto ai vantaggi che essa comporta per i conducenti.

1301 Nella sentenza del 15 marzo 2011, Koelzsch (C-29/10, EU:C:2011:151, punti da 44 a 49), la Corte avrebbe stabilito che è necessario fare riferimento a una combinazione di elementi per individuare lo Stato membro con cui il lavoratore presenta un collegamento significativo, quando le attività di trasporto sono svolte in più Stati membri. L'adozione di un unico criterio, come nella direttiva 2020/1057, non sarebbe sufficiente e, pertanto, non consentirebbe di dimostrare l'esistenza di un collegamento siffatto. A tal riguardo, la Romania afferma inoltre che l'applicazione dell'elemento temporale, ossia la durata minima dell'attività, avrebbe dovuto essere utilizzata da tale direttiva come criterio ai fini dell'individuazione del collegamento sufficiente con il territorio dello Stato membro ospitante, per quanto riguarda i tipi di operazioni diversi dal cabotaggio. La pertinenza dell'applicazione di tale criterio risulterebbe sia dalla valutazione d'impatto – capitolo sociale sia dalla lettura del quadro giuridico generale applicabile al distacco. Infatti, l'assenza di un collegamento significativo con il territorio dello Stato membro ospitante nell'ipotesi di un'attività svolta per un breve periodo deriverebbe, in particolare, dall'articolo 3, paragrafo 4, della direttiva 96/71, che riconoscerebbe agli Stati membri il diritto di derogare agli obblighi in materia di distacco quando la durata del distacco non sia superiore a un mese.

1302 La Repubblica di Polonia afferma che l'articolo 1, paragrafi 3, 4, 6 e 7, della direttiva 2020/1057 non rispetta il principio di proporzionalità in quanto i criteri di applicazione delle norme in materia di distacco ai conducenti, previsti da tali disposizioni, non sono oggettivi, non tengono conto degli elementi rilevanti della situazione che sono intesi a disciplinare e comportano oneri sproporzionati per le imprese nonché effetti negativi sull'ambiente.

1303 Tali disposizioni non sarebbero adeguate a raggiungere gli obiettivi dichiarati, in quanto, segnatamente, avrebbero l'effetto di limitare i servizi forniti dalle imprese stabilite negli Stati membri situati alla periferia dell'Unione anziché di garantire una concorrenza leale. Infatti, le norme in materia di distacco sarebbero applicabili alle operazioni di trasporto cross-trade e di cabotaggio nelle quali tali imprese avrebbero un ruolo preponderante.

1304 Il legislatore dell'Unione avrebbe omesso gli altri elementi che dimostrano l'esistenza di un collegamento tra il conducente e lo Stato membro ospitante, in particolare la durata della permanenza del conducente nel territorio di tale Stato, nonché lo Stato membro di stabilimento. Come risulterebbe dalla valutazione d'impatto – capitolo sociale, il criterio temporale corrisponderebbe meglio al carattere mobile dei servizi di trasporto. Nella sentenza del 15 marzo 2001, Mazzoleni e ISA (C-165/98, EU:C:2001:162), la Corte avrebbe statuito che spetta alle competenti autorità dello Stato membro ospitante, allo scopo di stabilire se sia necessaria e proporzionata l'applicazione della sua normativa che impone una retribuzione minima, valutare tutti gli elementi pertinenti, compresa la durata delle prestazioni di servizi.

1305 In base alla direttiva 2020/1057, due conducenti che effettuano un'operazione di trasporto su uno stesso tragitto riceverebbero una retribuzione diversa a seconda del luogo di carico o di scarico. Inoltre, non esisterebbe alcuna giustificazione oggettiva per l'esenzione di talune operazioni di

trasporto tra paesi terzi, prevista all'articolo 1, paragrafi 3 e 4, di detta direttiva. La Repubblica di Polonia non ravvisa neppure alcuna spiegazione per la riserva secondo cui l'esenzione relativa a due operazioni di trasporto di merci tra paesi terzi si applica al viaggio di ritorno a seguito dell'operazione di trasporto bilaterale in provenienza dallo Stato membro di stabilimento, ma non al tragitto verso lo Stato membro ospitante.

1306 Inoltre, le esenzioni previste dalle disposizioni impugnate dell'articolo 1 della direttiva 2020/1057 susciterebbero dubbi quanto alla loro interpretazione. Ad esempio, occorrerebbe interrogarsi sulla determinazione del momento in cui deve iniziare l'applicazione delle norme dello Stato membro ospitante quando il conducente effettua un'attività aggiuntiva di carico o di scarico che non rientra in un'esenzione prevista al paragrafo 3 di tale articolo 1. L'interpretazione dell'articolo 1, paragrafo 4, di detta direttiva susciterebbe dubbi analoghi. Oltre a ciò, non esisterebbe alcuna giustificazione oggettiva per il fatto che due esenzioni per attività aggiuntive connesse ad un'operazione di trasporto bilaterale sono autorizzate, ai sensi del menzionato paragrafo 3, per quanto riguarda il trasporto di merci, mentre è prevista un'unica esenzione per un'attività aggiuntiva in caso di trasporto di persone.

1307 Il Parlamento e il Consiglio sostengono che tali motivi e argomenti sono infondati.

ii) Giudizio della Corte

1308 Occorre rammentare che l'obiettivo perseguito dalla direttiva 2020/1057, alla luce del quale deve essere esaminata la proporzionalità dell'articolo 1, paragrafi da 3 a 7, di tale direttiva, consiste nello stabilire, mediante la fissazione di norme specifiche per la determinazione dello Stato membro le cui condizioni di lavoro e di occupazione sono garantite ai conducenti del trasporto su strada, un equilibrio tra, da un lato, il miglioramento delle condizioni sociali e lavorative di tali conducenti e, dall'altro, la semplificazione dell'esercizio della libertà di prestazione di servizi di trasporto su strada, sulla base della concorrenza leale tra imprese di trasporto, equilibrio che rispecchi le particolarità della forza lavoro ad elevata mobilità di tale settore e miri a garantire il corretto funzionamento del mercato interno.

1309 La Repubblica di Lituania, la Repubblica di Bulgaria, la Romania, la Repubblica di Cipro e la Repubblica di Polonia non contestano la legittimità di detto obiettivo in quanto tale, ma sostengono che i criteri previsti all'articolo 1, paragrafi da 3 a 7, della direttiva 2020/1057 o alcuni di essi violano, di per sé, il principio di proporzionalità.

1310 Al fine di valutare la fondatezza di queste censure occorre quindi esaminare se tali criteri siano idonei a realizzare l'obiettivo perseguito, non eccedano manifestamente quanto è necessario per realizzarlo e siano proporzionati rispetto a detto obiettivo.

– Sull'idoneità dell'articolo 1, paragrafi da 3 a 7, della direttiva 2020/1057 a realizzare l'obiettivo perseguito

1311 Per quanto riguarda, in primo luogo, l'idoneità dell'articolo 1, paragrafi da 3 a 7, della direttiva 2020/1057 a realizzare l'obiettivo perseguito, occorre ricordare che tali disposizioni prevedono alcuni criteri basati sul tipo di operazioni di trasporto effettuato e che, come ha rilevato l'avvocato generale al paragrafo 968 delle sue conclusioni, ciascun tipo di trasporto contemplato in dette disposizioni presenta un collegamento diverso con il territorio dello Stato membro di stabilimento del trasportatore, o con il territorio di uno o più Stati membri ospitanti.

1312 In particolare, come risulta dall'articolo 1, paragrafi 3 e 4, della direttiva 2020/1057, un conducente che effettua un'operazione di trasporto bilaterale riguardo alle merci o a passeggeri non è considerato distaccato, ai fini della direttiva 96/71, in quanto, come risulta dal considerando 10 della direttiva 2020/1057, in un caso del genere la natura del servizio è strettamente legata allo Stato membro di stabilimento. Per contro, come risulta dal considerando 13 di tale direttiva, il conducente che effettua un'operazione di trasporto cross-trade è considerato distaccato a tali fini, in quanto detto conducente e detta operazione presentano un collegamento sufficiente con il territorio dello Stato membro ospitante. Inoltre, talune attività aggiuntive di carico e/o scarico di merci nonché di imbarco e/o sbarco di passeggeri negli Stati membri o nei paesi terzi che il conducente attraversa sono esentate dalle norme in materia di distacco conformemente all'articolo 1, paragrafo 3, commi dal terzo al quinto, e paragrafo 4, commi terzo e quarto, della menzionata direttiva, per il motivo che tali attività aggiuntive sono legate a un'operazione di trasporto bilaterale, a sua volta esentata in ragione del suo collegamento con il territorio dello Stato membro di stabilimento, e non presentano una portata tale da renderle idonee a mettere in discussione detto collegamento.

1313 Analogamente, dall'articolo 1, paragrafo 5, della direttiva 2020/1057, in combinato disposto con il considerando 11 della stessa, risulta che un conducente che effettua un'operazione di transito consistente nell'attraversare uno Stato membro senza effettuare operazioni di carico o di scarico di merci e senza far salire o scendere passeggeri non è considerato distaccato. Infatti, in un caso del genere non esiste un collegamento significativo tra le attività del conducente e lo Stato membro di transito.

1314 Per contro, come risulta dall'articolo 1, paragrafo 7, di tale direttiva, in combinato disposto con il considerando 13 della stessa, un conducente che effettua un'operazione di cabotaggio è considerato distaccato in quanto l'intera operazione di trasporto si svolge in uno Stato membro ospitante, cosicché il servizio è strettamente legato al territorio di tale Stato membro.

1315 Infine, in forza dell'articolo 1, paragrafo 6, della direttiva 2020/1057, un conducente che effettua il tragitto stradale, iniziale o terminale, di un'operazione di trasporto combinato non è considerato distaccato se tale tragitto stradale consiste, individualmente considerato, in un'operazione di trasporto bilaterale. Infatti, in un caso del genere, come risulta dal considerando 12 della menzionata direttiva, la natura del servizio prestato durante detto tragitto è strettamente legata allo Stato membro di stabilimento, mentre, quando l'operazione di trasporto durante il tragitto stradale in questione è effettuata all'interno dello Stato membro ospitante o come operazione di trasporto cross-trade, esiste un collegamento sufficiente con il territorio dello Stato membro ospitante e si applicano quindi le norme in materia di distacco.

1316 Ne consegue che, come giustamente sostenuto dal Consiglio e come ha rilevato l'avvocato generale al paragrafo 969 delle sue conclusioni, adottando, all'articolo 1, paragrafi da 3 a 7, della direttiva 2020/1057, criteri basati sul tipo di operazioni di trasporto, il legislatore dell'Unione non ha preso in considerazione soltanto il territorio nel quale si trova il conducente, bensì ha confrontato, per ciascun tipo di servizio prestato, il legame che lo collega allo Stato membro ospitante e il legame che lo collega allo Stato membro di stabilimento, e ciò al fine di raggiungere un giusto equilibrio tra i diversi interessi in gioco.

1317 Peraltro, nell'ambito della sua interpretazione delle disposizioni della direttiva 96/71, quali si applicavano prima dell'entrata in vigore della direttiva 2020/1057, la Corte ha statuito che un lavoratore doveva essere considerato distaccato nel territorio di uno Stato membro ai sensi della

direttiva 96/71 se l'esecuzione del suo lavoro presentava un collegamento sufficiente con tale territorio (v., in tal senso, sentenza del 1º dicembre 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging, C-815/18, EU:C:2020:976, punto 45 e giurisprudenza ivi citata).

1318 Dopo avere rilevato, in tale sentenza, che la constatazione dell'esistenza di un collegamento sufficiente con il territorio di uno Stato membro ospitante presupponeva una valutazione globale di tutti gli elementi che caratterizzavano l'attività del lavoratore interessato, la Corte ha inoltre individuato, da un lato, alcuni tipi di operazioni di trasporto su strada che si doveva ritenere presentassero un collegamento siffatto e, pertanto, implicassero una situazione di distacco e, dall'altro, altri tipi di operazioni di trasporto su strada che, al contrario, non presentavano tale collegamento e dovevano quindi essere esentati dalle norme in materia di distacco. In particolare, la Corte ha constatato che un lavoratore che effettuava un'operazione di transito o un'operazione di trasporto bilaterale non poteva essere considerato «distaccato» ai fini della direttiva 96/71, mentre un conducente che effettuava un'operazione di cabotaggio doveva, in linea di principio, essere considerato tale (v., in tal senso, sentenza del 1º dicembre 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging, C-815/18, EU:C:2020:976, punti 45, 49, 62, 63 e 65 e giurisprudenza ivi citata).

1319 Così facendo, la Corte ha implicitamente ma necessariamente riconosciuto l'adeguatezza, al fine di stabilire se esista un collegamento sufficiente tra un conducente che effettua un trasporto internazionale su strada e lo Stato membro ospitante, che giustifichi l'applicazione a detto conducente delle norme in materia di distacco, da un lato, dell'approccio consistente nell'individuare l'esistenza di un collegamento siffatto in funzione del tipo di operazione di cui trattasi e, dall'altro, della rilevanza, in tale contesto, di alcuni degli specifici tipi di operazioni elencati all'articolo 1, paragrafi da 3 a 7, della direttiva 2020/1057, in combinato disposto con il considerando 13 della stessa, ossia le operazioni di trasporto bilaterale e di transito, alle quali tali norme non sono applicabili, e le operazioni di trasporto cross-trade e di cabotaggio, alle quali dette norme possono essere applicabili.

1320 È vero che le modalità di applicazione delle norme in materia di distacco alle operazioni di trasporto cross-trade ai sensi della direttiva 96/71, come interpretata dalla Corte nella giurisprudenza esposta ai punti da 1319 della presente sentenza, pur inserendosi nella medesima logica, non sono esattamente identiche a quelle risultanti dall'applicazione delle disposizioni della direttiva 2020/1057.

1321 In particolare, sotto un primo profilo, prima dell'entrata in vigore della direttiva 2020/1057 era necessario effettuare una valutazione globale di tutti gli elementi che caratterizzavano l'attività del conducente che effettuava operazioni di trasporto cross-trade al fine di stabilire se l'esecuzione del suo lavoro presentasse un collegamento sufficiente con il territorio dello Stato membro ospitante (v., in tal senso, sentenza del 1º dicembre 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging, C-815/18, EU:C:2020:976, punti 45 e 51). Per contro, ai sensi dell'articolo 1, paragrafi 3 e 4, di tale direttiva, letto alla luce del considerando 13 della stessa, si considera che un collegamento siffatto sussiste, in linea di principio, quando il conducente effettua un'operazione di trasporto cross-trade.

1322 Tuttavia, tale differenza nulla toglie alla pertinenza della distinzione operata dalla direttiva 2020/1057 tra operazioni di trasporto cross-trade e operazioni di trasporto bilaterale ai fini dell'applicazione delle norme in materia di distacco. Proprio al contrario, detta differenza tende piuttosto ad illustrare la maggiore certezza del diritto che risulta dal sistema derivante dalle norme fissate all'articolo 1, paragrafi 3 e 4, della menzionata direttiva, in combinato disposto con il considerando 13 della stessa, rispetto al sistema applicabile prima della sua entrata in vigore,

giacché tale primo sistema chiarisce che le operazioni di trasporto cross-trade implicano generalmente il distacco del conducente in quanto il servizio viene prestato al di fuori dello Stato membro di stabilimento.

1323 Sotto un secondo profilo, oltre a contestare la scelta del criterio generale basato sul tipo di operazioni di trasporto, la Romania mette in discussione la pertinenza dello specifico criterio relativo al luogo di carico o di scarico delle merci, previsto all'articolo 1, paragrafo 3, commi dal terzo al quinto, della direttiva 2020/1057.

1324 A tal riguardo, è vero che tale disposizione, al pari dell'articolo 1, paragrafo 4, commi terzo e quarto, di detta direttiva, relativo al trasporto di passeggeri, è diversa su questo punto dal sistema applicabile prima dell'entrata in vigore della menzionata direttiva. Infatti, mentre, ai sensi di tali disposizioni, un numero limitato di attività aggiuntive di carico e/o scarico beneficia di un'estensione dell'esenzione applicabile alle operazioni di trasporto bilaterale, la Corte ha statuito, nell'ambito della sua interpretazione della direttiva 96/71 quale si applicava prima dell'entrata in vigore della direttiva 2020/1057, che le operazioni di carico e/o scarico di merci rientravano tra i fattori pertinenti al fine di valutare se l'esecuzione del lavoro da parte di un conducente presentasse un collegamento sufficiente con il territorio dello Stato membro ospitante, di modo che fossero applicabili a detto conducente le norme in materia di distacco previste dalla direttiva 96/71 (v., in tal senso, sentenza del 1º dicembre 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging, C-815/18, EU:C:2020:976, punto 48).

1325 Tuttavia, il fatto che la Corte abbia riconosciuto in tal modo la rilevanza di dette attività aggiuntive nella valutazione globale dell'esistenza di un collegamento sufficiente tra l'operazione di trasporto e lo Stato membro ospitante non impediva al legislatore dell'Unione di decidere, nell'ambito dell'ampio margine di discrezionalità di cui dispone in tale contesto, di farne un criterio specifico. Pertanto, nel caso di specie, il suddetto legislatore non ha violato tale margine quando, al fine di agevolare lo svolgimento di operazioni considerate efficaci e, di conseguenza, la libera prestazione di servizi, senza tuttavia ledere indebitamente il livello di protezione sociale garantito ai conducenti che effettuano operazioni di trasporto bilaterale, ma altresì di rafforzare la certezza del diritto, ha ritenuto che occorresse consentire a detti conducenti di effettuare un numero limitato di attività aggiuntive di carico e/o scarico di merci, senza che tali attività avessero per effetto che il servizio in questione fosse ritenuto prestato nell'ambito di un distacco ai fini della direttiva 96/71.

1326 La Repubblica di Polonia rileva inoltre che, ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 3, terzo comma, della direttiva 2020/1057, può essere esentata una sola attività di carico e/o scarico, mentre, in forza dell'articolo 1, paragrafo 3, quarto comma, di tale direttiva, possono essere esentate due attività di carico e/o scarico.

1327 A tal riguardo, è vero che, come risulta dal combinato disposto di dette disposizioni, nell'ambito di un'operazione di trasporto bilaterale con partenza dallo Stato membro di stabilimento può essere esentata una sola attività aggiuntiva di carico e/o scarico, mentre possono essere esentate fino a un massimo di due di tali attività nel tragitto di ritorno, ossia quando l'operazione di trasporto bilaterale termina nello Stato membro di stabilimento, se non è stata effettuata alcuna operazione aggiuntiva durante il viaggio con partenza da quest'ultimo.

1328 Tuttavia, da un lato, come ha rilevato l'avvocato generale al paragrafo 993 delle sue conclusioni, e come risulta, in sostanza, dal punto 1324 della presente sentenza, il fatto di imporre limiti al numero di attività aggiuntive che possono beneficiare di un'estensione dell'esenzione dalle

norme in materia di distacco prevista per le operazioni di trasporto bilaterale riflette una scelta politica del legislatore dell'Unione, con la quale esso mira a raggiungere il giusto equilibrio tra l'obiettivo consistente nell'agevolare la libera prestazione di servizi e quello consistente nel garantire un certo livello di protezione sociale ai conducenti nel settore del trasporto su strada. Inoltre, tali limiti quantitativi sono anche idonei a rafforzare la certezza del diritto rispetto al regime precedentemente in vigore nell'ambito della direttiva 96/71.

1329 Dall'altro lato, sebbene il numero di attività aggiuntive che possono beneficiare di un'esenzione su tale base vari a seconda che l'operazione di trasporto bilaterale venga effettuata da o verso lo Stato membro di stabilimento, tuttavia non se ne può dedurre che il legislatore dell'Unione abbia scelto una misura inidonea a realizzare l'obiettivo perseguito ritenendo che una siffatta differenziazione fosse il modo migliore per garantire, come sostenuto dal Consiglio, un controllo effettivo da parte delle autorità nazionali delle condizioni che giustificavano le esenzioni concesse su tale base. Infatti, mentre, quando il conducente lascia lo Stato membro di stabilimento, è impossibile per tali autorità determinare il numero di operazioni aggiuntive che il conducente effettuerà successivamente nel tragitto di ritorno, dette autorità sono in grado, durante quest'ultimo tragitto, di verificare il numero di operazioni aggiuntive che sono state realizzate da tale conducente.

1330 Infine, per quanto riguarda le operazioni di trasporto combinato, sebbene, nella sua giurisprudenza relativa all'interpretazione della direttiva 96/71 come applicabile prima dell'entrata in vigore della direttiva 2020/1057, la Corte non abbia precisato in che modo le norme in materia di distacco si applicassero a questo tipo di operazioni, resta il fatto che la scelta effettuata dal legislatore dell'Unione al riguardo, come concretizzata all'articolo 1, paragrafo 6, della direttiva 2020/1057, si inserisce nella logica seguita dalla Corte nella sentenza del 1º dicembre 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976). Infatti, mentre la Corte ha constatato, al punto 49 di tale sentenza, che le operazioni di trasporto bilaterale dovevano essere esentate dalle norme in materia di distacco, il legislatore dell'Unione si è limitato ad estendere, nel menzionato articolo 1, paragrafo 6, il beneficio di detta esenzione per i trasportatori alle parti di un'operazione di trasporto combinato effettuate su strada che possano essere assimilate a un'operazione di trasporto bilaterale.

1331 Occorre inoltre rilevare che, scegliendo di apportare tale precisazione riguardo al trasporto combinato, il legislatore dell'Unione ha rafforzato la certezza del diritto relativamente al modo in cui le norme in materia di distacco si applicano a questo specifico tipo di trasporto e così facendo, contrariamente a quanto sostenuto in proposito dalla Romania, ha incoraggiato tale tipo di operazioni di trasporto, conformemente all'obiettivo più generale della direttiva 2020/1057 consistente nell'agevolare la libera prestazione di servizi.

1332 Alla luce di tali considerazioni, non si può ritenere che, avendo optato, all'articolo 1, paragrafi da 3 a 7, della direttiva 2020/1057, per un criterio di applicazione delle norme in materia di distacco basato sui diversi tipi di operazioni di trasporto su strada, il legislatore dell'Unione abbia adottato un criterio inidoneo a realizzare l'obiettivo perseguito.

1333 Nessuno degli argomenti addotti dalla Repubblica di Lituania, dalla Repubblica di Bulgaria, dalla Romania, dalla Repubblica di Cipro e dalla Repubblica di Polonia è idoneo a mettere in discussione tale conclusione.

1334 Sotto un primo profilo, per quanto riguarda gli argomenti addotti dalla Romania e dalla Repubblica di Polonia relativi alle asserite incertezza e insicurezza giuridica causate dalle disposizioni impugnate dell'articolo 1 della direttiva 2020/1057, occorre rilevare, da un lato, che, in generale, il principio di proporzionalità e, come risulta dal punto 159 della presente sentenza, il principio della certezza del diritto non ostano a che il legislatore dell'Unione, nell'ambito di una norma che esso adotta, utilizzi una nozione giuridica astratta né tali principi impongono che una simile norma astratta menzioni le diverse ipotesi concrete in cui essa può essere applicata, in quanto il legislatore non può determinare in anticipo tutte le suddette ipotesi.

1335 Più specificamente, per quanto riguarda la questione del momento a partire dal quale si applicano le norme in materia di distacco ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 3, della direttiva 2020/1057, risulta con sufficiente chiarezza da tale disposizione che, quando l'una o l'altra delle condizioni da essa previste non sia soddisfatta, in particolare qualora venga effettuata più di un'operazione aggiuntiva durante il viaggio di andata di una specifica operazione bilaterale, l'esenzione prevista per le operazioni bilaterali non può essere applicata.

1336 Non si può neppure addebitare al legislatore dell'Unione di avere adottato un criterio inadeguato per l'applicazione delle norme in materia di distacco alle operazioni di trasporto cross-trade in quanto esso ha omesso di precisare, per il caso in cui un'operazione siffatta venga realizzata in più Stati membri, quale o quali legislazioni di detti Stati membri possano essere applicate al conducente interessato. Infatti, come risulta dai punti 1321 e 1322 della presente sentenza, il considerando 13 della direttiva 2020/1057 precisa, per quanto riguarda tale tipo di trasporto, che, in linea di principio, si ritiene che esista un collegamento sufficiente tra il servizio prestato e il territorio dello Stato membro ospitante quando un conducente effettua un'operazione di trasporto cross-trade e dal testo di detto considerando emerge che il servizio prestato può presentare un simile collegamento con più Stati membri ospitanti. Spetta quindi alle imprese di trasporto e alle autorità nazionali competenti valutare, conformemente ai criteri specifici previsti all'articolo 1, paragrafi da 3 a 7, della direttiva 2020/1057, quale Stato membro o quali Stati membri presentino un simile collegamento che giustifica l'applicazione della loro normativa nazionale in materia di condizioni di lavoro e di occupazione.

1337 La Romania afferma inoltre che il criterio basato sui tipi di operazioni di trasporto nonché, eventualmente, sull'esistenza di un'attività di carico e/o scarico di merci o di imbarco e/o sbarco di passeggeri rende difficile il rispetto, da parte delle imprese di trasporto, dell'obbligo, previsto all'articolo 1, paragrafo 11, lettera a), della direttiva 2020/1057, di presentare una dichiarazione di distacco alle autorità competenti al più tardi all'inizio del distacco. A tal riguardo, è sufficiente rilevare che detto Stato membro non ha spiegato le ragioni per le quali, in caso di operazione non pianificata in uno Stato membro per il quale non è stata presentata alcuna dichiarazione di distacco, l'impresa di trasporto non potrebbe presentare, come suggerisce il Consiglio, una dichiarazione siffatta riutilizzando i dati già forniti e aggiungendo informazioni sullo Stato membro supplementare in cui avrà luogo il distacco.

1338 Dall'altro lato, la Romania non ha neppure spiegato perché la soluzione che essa avrebbe auspicato che il legislatore dell'Unione privilegiasse, consistente nell'esaminare tutte le caratteristiche di ciascuna operazione, compresa la sua durata, al fine di stabilire se esista un collegamento sufficiente tra l'operazione di cui trattasi e lo Stato membro ospitante, creerebbe una maggiore certezza del diritto agevolando l'individuazione delle situazioni nelle quali un conducente deve essere considerato «distaccato» ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva 96/71.

1339 Sotto un secondo profilo, alcuni Stati membri ricorrenti sostengono che le disposizioni impugnate dell'articolo 1 della direttiva 2020/1057, a causa dei criteri inadeguati adottati dal legislatore dell'Unione, sono tali da scoraggiare, anziché semplificare, la libera prestazione di servizi, in particolare il trasporto cross-trade o il trasporto combinato.

1340 Tuttavia, da un lato, occorre ricordare che, come risulta dai punti 1318 e 1319 della presente sentenza, le norme in materia di distacco applicabili al trasporto di cabotaggio non sono cambiate per effetto dell'entrata in vigore della direttiva 2020/1057. Dall'altro, per quanto riguarda il trasporto combinato, il legislatore dell'Unione, come risulta dai punti 1330 e 1331 della presente sentenza, si è limitato, in sostanza, a precisare le circostanze nelle quali le parti coinvolte in una simile operazione devono essere esentate dalla suddette norme, cosicché non si può neppure ritenere che le disposizioni dell'articolo 1 della menzionata direttiva relative a detta operazione abbiano l'effetto di scoraggiare questo tipo di trasporto.

1341 In ogni caso, come ha rilevato, in sostanza, l'avvocato generale ai paragrafi 995 e 996 delle sue conclusioni, il legislatore dell'Unione ha potuto ritenere, nell'ambito del suo ampio margine di discrezionalità, che, tenuto conto della necessità di riequilibrare gli interessi in gioco, una maggiore protezione sociale per i conducenti potesse tradursi in un aumento dei costi sostenuti da alcune imprese di trasporto. In tale contesto, il fatto che detto legislatore non abbia favorito determinate attività sul mercato nel modo che avrebbero auspicato alcuni Stati membri rientra nel suddetto margine di discrezionalità e non implica che i criteri in tal modo adottati non siano idonei a realizzare gli obiettivi perseguiti.

1342 Alla luce di quanto precede, occorre constatare che i criteri fissati dalle disposizioni impugnate dell'articolo 1 della direttiva 2020/1057 sono idonei a realizzare l'obiettivo perseguito da tali disposizioni.

– *Sulla necessità dell'articolo 1, paragrafi da 3 a 7, della direttiva 2020/1057*

1343 Per quanto riguarda, in secondo luogo, la necessità dell'articolo 1, paragrafi da 3 a 7, della direttiva 2020/1057, essa è contestata dalla Repubblica di Lituania, dalla Repubblica di Bulgaria, dalla Romania, dalla Repubblica di Cipro e dalla Repubblica di Polonia, per il motivo che esisterebbero opzioni alternative meno restrittive rispetto a tali disposizioni, vale a dire, anzitutto, la concessione al trasporto internazionale di una deroga generalizzata alle norme in materia di distacco, poi, l'introduzione di una soglia di durata come quella contenuta nella proposta di direttiva «distacco» e, inoltre, la presa in considerazione di tutti gli elementi che caratterizzano il servizio in questione, compresa la sua durata nello Stato membro ospitante.

1344 Tuttavia, escludendo siffatte opzioni, il legislatore dell'Unione non ha ecceduto il suo ampio margine di discrezionalità nello stabilire i criteri pertinenti a tali fini.

1345 Per quanto concerne, anzitutto, l'opzione, addotta dalla Repubblica di Bulgaria e dalla Repubblica di Cipro, che sarebbe consistita nell'escludere totalmente il trasporto internazionale su strada dalle norme in materia di distacco, è sufficiente rilevare che tale soluzione non consentirebbe, per sua stessa natura, di raggiungere l'equilibrio perseguito tra gli interessi in gioco, giacché, in particolare, essa non avrebbe l'effetto né di aumentare la protezione sociale dei conducenti né di creare condizioni di concorrenza più eque sul mercato.

1346 Per quanto concerne, poi, l'opzione che sarebbe consistita nell'introdurre una soglia temporale, il carattere meno restrittivo di tale opzione è caldeggiato dalla Repubblica di Lituania e, in misura minore, dalla Repubblica di Bulgaria e dalla Repubblica di Cipro. Quanto alla Romania, essa sottolinea l'importanza del criterio della durata del trasporto, considerato unitamente ad altri elementi, evidenziando, in particolare, che la pertinenza di tale criterio emerge dall'articolo 3, paragrafo 4, della direttiva 96/71, il quale consente agli Stati membri di prevedere che si possa derogare a determinati obblighi relativi al distacco quando la durata del distacco non sia superiore a un mese.

1347 Tuttavia, si deve constatare che la direttiva 2020/1057 non osta alla facoltà prevista all'articolo 3, paragrafi 3 e 4, della direttiva 96/71, le cui disposizioni consentono agli Stati membri di derogare, quando la durata del distacco non sia superiore a un mese, all'applicazione di talune condizioni di occupazione e di lavoro dello Stato membro ospitante normalmente garantite a favore dei lavoratori distaccati. La soluzione consistente nel distinguere tra diversi tipi di operazioni di trasporto può quindi combinarsi, se del caso, con norme nazionali che attuano tali disposizioni.

1348 Per il resto, dal fascicolo sottoposto alla Corte, in particolare dalla valutazione d'impatto – capitolo sociale (parte 1/2, pag. 54), emerge che il legislatore dell'Unione ha infine escluso l'opzione consistente nel far dipendere da una soglia temporale l'applicazione delle norme in materia di distacco in ragione, segnatamente, del rischio di elusione che risulterebbe dalla possibile rotazione dei conducenti per fare in modo che essi trascorrano, in uno specifico Stato membro, un tempo inferiore al limite imposto.

1349 Per quanto concerne, inoltre, l'opzione, sostenuta dalla Repubblica di Bulgaria, dalla Repubblica di Cipro, dalla Romania e dalla Repubblica di Polonia, che sarebbe consistita nell'esigere, al fine di stabilire se esista un collegamento sufficiente tra il servizio prestato e lo Stato membro ospitante, una valutazione globale di tutti gli elementi che caratterizzano tale servizio, dalle considerazioni esposte ai punti da 1311 a 1331 della presente sentenza risulta che il legislatore dell'Unione ha adottato alcuni dei criteri applicati dalla Corte nella sentenza del 1º dicembre 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976), prevedendo nel contempo criteri supplementari che si inseriscono nella medesima logica. Pertanto, non si può ritenere che, così facendo, il legislatore dell'Unione abbia adottato criteri che non sono necessari per individuare l'esistenza di un collegamento sufficiente tra il servizio di trasporto e lo Stato membro ospitante.

1350 Ne consegue che il legislatore dell'Unione poteva legittimamente ritenere che le misure alternative prospettate dalla Repubblica di Lituania, dalla Repubblica di Bulgaria, dalla Romania, dalla Repubblica di Cipro e dalla Repubblica di Polonia non avrebbero raggiunto lo stesso risultato delle disposizioni dell'articolo 1, paragrafi da 3 a 7, della direttiva 2020/1057.

– *Sulla proporzionalità dell'articolo 1, paragrafi da 3 a 7, della direttiva 2020/1057*

1351 Per quanto riguarda, in terzo luogo, la proporzionalità dei criteri previsti all'articolo 1, paragrafi da 3 a 7, della direttiva 2020/1057, occorre ricordare, anzitutto, l'importanza che riveste, secondo il preambolo del Trattato FUE, lo «scopo essenziale» del miglioramento costante delle condizioni di vita e di occupazione che il legislatore dell'Unione è chiamato, in forza degli articoli 9 e 90 TFUE, a prendere pienamente in considerazione nell'esercizio delle sue competenze nel settore della politica comune dei trasporti. In particolare, tale legislatore deve, al riguardo, mirare ad assicurare, ai sensi dell'articolo 151, primo comma, TFUE, segnatamente, la promozione di un livello di occupazione elevato, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, la garanzia di una protezione sociale adeguata nonché un livello elevato di protezione della salute umana.

1352 Orbene, come risulta, in sostanza, dal punto 1341 della presente sentenza, il rafforzamento da parte del legislatore dell'Unione della protezione sociale di alcune categorie di lavoratori, nella fattispecie attraverso l'obbligo, derivante dalle disposizioni dell'articolo 1, paragrafi da 3 a 7, della direttiva 2020/1057, di applicare le norme in materia di distacco a conducenti che effettuano taluni tipi di operazioni di trasporto, può comportare alcuni costi aggiuntivi per i datori di lavoro che devono garantirne il rispetto. Tuttavia, il fatto che un obbligo imposto dal legislatore dell'Unione possa comportare determinati costi per le imprese di trasporto alle quali ne incombe l'onere non costituisce, di per sé, una violazione del principio di proporzionalità, a meno che tali costi siano manifestamente sproporzionati rispetto all'obiettivo perseguito.

1353 Sotto un primo profilo, per quanto concerne gli asseriti effetti negativi per le imprese di trasporto in generale derivanti dall'articolo 1, paragrafi da 3 a 7, della direttiva 2020/1057, occorre ricordare che, come risulta dai punti da 1311 a 1331 della presente sentenza, da un lato, i criteri di applicazione delle norme in materia di distacco previsti dalle suddette disposizioni si inseriscono nella stessa logica dei criteri applicabili prima dell'entrata in vigore di detta direttiva e, dall'altro, le differenze che possono esistere tra gli uni e gli altri di detti criteri sono dovute, in parte, al fatto che la menzionata direttiva stabilisce ormai esenzioni chiare da tali norme, a vantaggio dei trasportatori, che non erano previste specificamente dal quadro giuridico applicabile in precedenza.

1354 In particolare, l'articolo 1, paragrafo 3, commi dal terzo al quinto, e paragrafo 4, commi terzo e quarto, della direttiva 2020/1057 prevede la possibilità, per un conducente che effettua un'operazione di trasporto bilaterale, di procedere, inoltre, a varie attività aggiuntive di carico e/o scarico di merci nonché di imbarco e/o sbarco di passeggeri negli Stati membri o nei paesi terzi che attraversa, alle condizioni stabilite da tali disposizioni, senza che siano considerate applicabili le norme in materia di distacco e, di conseguenza, le condizioni di lavoro e di occupazione garantite nello Stato membro ospitante. Orbene, tale possibilità contribuisce per l'appunto, mediante l'approccio flessibile che l'ispira, a garantire, come risulta dal considerando 10 di detta direttiva, che l'applicazione di tali norme alle operazioni di trasporto cross-trade non limiti più del necessario la libertà di fornire servizi di trasporto su strada transfrontaliero. Con l'adozione di una norma chiara che consente di estendere, a vantaggio dei trasportatori, l'esenzione prevista per le operazioni di trasporto bilaterale a un massimo di due attività aggiuntive, il legislatore dell'Unione ha in tal modo assicurato che le operazioni di trasporto cross-trade che presentano un collegamento stretto con un'operazione di trasporto bilaterale non siano soggette alle norme in materia di distacco.

1355 Ne consegue che gli asseriti costi più elevati risultanti, per i trasportatori, dalle disposizioni impugnate dell'articolo 1 della direttiva 2020/1057 non sono, in ogni caso, di entità tale da poter essere considerati manifestamente superiori ai vantaggi derivanti da dette disposizioni in termini, da un lato, di riduzione degli oneri risultanti dall'esistenza di un quadro normativo uniforme e più chiaro nonché, dall'altro, di aumento della protezione sociale garantita ai conducenti combinato con una concorrenza più sana sul mercato.

1356 Come risulta dai punti da 1334 a 1338 della presente sentenza, poiché non sono state dimostrate neppure l'asserita incertezza quanto all'interpretazione delle disposizioni impugnate dell'articolo 1 della direttiva 2020/1057 e l'esistenza di difficoltà pratiche nell'attuazione di tali disposizioni, gli eventuali effetti negativi prodotti dalle menzionate disposizioni per i trasportatori in generale non sono manifestamente sproporzionati rispetto agli obiettivi perseguiti.

1357 Sotto un secondo profilo, per quanto concerne l'argomento secondo cui l'applicazione delle norme in materia di distacco alle operazioni di trasporto cross-trade e alle operazioni di cabotaggio può avere un'incidenza maggiore sugli Stati membri situati alla «periferia dell'Unione», nei quali le imprese effettuerebbero principalmente questi tipi di operazioni di trasporto, dalle considerazioni esposte ai punti da 1318 a 1329 della presente sentenza risulta che tali norme si applicavano già alle operazioni di cabotaggio e che le disposizioni impugnate dell'articolo 1 della direttiva 2020/1057 hanno effetti limitati sulle operazioni di trasporto cross-trade. Occorre peraltro rinviare alla giurisprudenza richiamata ai punti 247 e 332 della presente sentenza, relativa al principio della parità di trattamento tra Stati membri.

1358 Inoltre, se è vero che la concorrenza sui costi fa parte delle dinamiche sottese al mercato interno, ciò non toglie che la direttiva 2020/1057 non ha né per oggetto né per effetto di eliminare qualsiasi concorrenza basata sui costi, bensì mira a garantire la libera prestazione dei servizi di trasporto su una base di equità – vale a dire, nell'ambito di una concorrenza che non dipenda da differenze eccessive tra le condizioni di lavoro e di occupazione applicate, in uno stesso Stato membro, alle imprese di trasporto di diversi Stati membri – offrendo nel contempo maggiore protezione ai conducenti distaccati.

1359 Oltre a ciò, come ricordato ai punti 266 e 573 della presente sentenza, il legislatore dell'Unione non può essere privato della possibilità di adeguare un atto legislativo a qualsiasi cambiamento delle circostanze o a qualsiasi evoluzione delle conoscenze, tenuto conto del compito a esso incombente di vigilare sulla tutela degli interessi generali riconosciuti dal Trattato FUE e di prendere in considerazione gli obiettivi trasversali dell'Unione sanciti dal preambolo, dall'articolo 9 e dall'articolo 151, primo comma, TFUE, segnatamente il miglioramento delle condizioni di occupazione nonché la garanzia di un'adeguata protezione sociale.

1360 In particolare, conformemente alla giurisprudenza richiamata al punto 267 della presente sentenza, tenuto conto delle evoluzioni importanti che hanno interessato il mercato interno nel settore del trasporto su strada, il legislatore dell'Unione poteva legittimamente adeguare la direttiva 96/71 per procedere a un riequilibrio degli interessi in gioco al fine di rafforzare la protezione sociale dei conducenti mediante la modifica delle condizioni di esercizio della libera prestazione dei servizi e garantire una concorrenza equa. A tal riguardo, la Corte ha già specificamente osservato che la necessità di adeguare l'equilibrio sul quale si basava tale direttiva al fine di conseguire nel modo migliore l'obiettivo di una concorrenza più equa in un contesto evolutivo derivava, in particolare, da una differenziazione strutturale delle norme salariali e delle altre condizioni di lavoro e di occupazione applicabili negli Stati membri (v., in tal senso, sentenza dell'8 dicembre 2020, Ungheria/Parlamento e Consiglio, C-620/18, EU:C:2020:1001, punto 63).

1361 Orbene, nel caso di specie, modificando la normativa dell'Unione relativa all'applicabilità delle norme in materia di distacco ai conducenti nel settore del trasporto su strada, il legislatore dell'Unione ha per l'appunto inteso raggiungere, come risulta dai considerando 1, 3 e 7 della direttiva 2020/1057, un nuovo equilibrio tra la libera prestazione di servizi, la libera circolazione delle merci, il miglioramento delle condizioni sociali e lavorative dei conducenti nonché la garanzia di una concorrenza più leale sul mercato tra imprese di trasporto.

1362 Infatti, tale legislatore ha potuto validamente considerare, nell'esercizio dell'ampio margine di discrezionalità di cui dispone al riguardo, che i conducenti coinvolti nei servizi di trasporto che presentano un collegamento con il territorio di uno Stato membro ospitante devono poter beneficiare delle stesse condizioni di lavoro e di occupazione dei conducenti occupati da imprese di trasporto stabilite in detto Stato.

1363 Di conseguenza, supponendoli dimostrati, gli effetti negativi che deriverebbero per alcuni Stati membri, per le imprese di trasporto ivi stabilite nonché per i conducenti da esse occupati, dall'applicazione delle norme in materia di distacco alle operazioni di trasporto cross-trade, quali risultano dall'articolo 1, paragrafi 3 e 4, della direttiva 2020/1057, letto alla luce del considerando 13 della stessa, non sono, in ogni caso, manifestamente sproporzionati rispetto agli obiettivi perseguiti.

1364 Sotto un terzo profilo, per quanto concerne l'argomento addotto dalla Repubblica di Bulgaria e dalla Repubblica di Cipro secondo cui la distinzione adottata tra operazioni di trasporto cross-trade e operazioni di trasporto bilaterale rischia di falsare la concorrenza, in quanto la direttiva 2020/1057 non impone alcun obbligo e non si applica ai trasportatori di paesi che non sono membri dell'Unione, occorre rilevare che, come sostenuto dal Consiglio durante la fase scritta de procedimento e in udienza, le imprese di trasporto stabilite in paesi terzi non beneficiano dello stesso accesso al mercato interno, sicché la loro situazione non è paragonabile a quella delle imprese di trasporto stabilite nell'Unione (v., per analogia, sentenza del 17 luglio 1997, SAM Schiffahrt e Stapf, C-248/95 e C-249/95, EU:C:1997:377, punto 64).

1365 Inoltre, come risulta dall'articolo 1, paragrafo 10, della direttiva 2020/1057 e dall'articolo 1, paragrafo 4, della direttiva 96/71, al quale fa riferimento il considerando 15 della prima di tali direttive, le imprese di trasporto stabilite in paesi terzi non possono beneficiare di un trattamento più favorevole di quello riservato alle imprese stabilite nell'Unione, nemmeno per quanto riguarda le norme specifiche in materia di distacco previste dalla direttiva 2020/1057.

1366 Sotto un quarto profilo, per quanto attiene agli argomenti relativi agli asseriti effetti negativi sull'ambiente derivanti dalle disposizioni impugnate dell'articolo 1 della direttiva 2020/1057, tali argomenti coincidono con quelli presentati dalla Repubblica di Polonia nell'ambito del suo quarto motivo e saranno quindi esaminati in tale contesto.

1367 Pertanto, le disposizioni dell'articolo 1, paragrafi da 3 a 7, della direttiva 2020/1057 non comportano inconvenienti manifestamente sproporzionati rispetto agli obiettivi da esse perseguiti.

1368 Di conseguenza, occorre respingere in quanto infondati i motivi secondo e terzo della Repubblica di Lituania, il primo motivo della Repubblica di Bulgaria, il primo motivo della Romania, il primo motivo della Repubblica di Cipro, il primo motivo dell'Ungheria dedotto in subordine e il primo motivo della Repubblica di Polonia.

d) Sulla violazione dell'articolo 91, paragrafo 1, TFUE

1) Argomenti delle parti

1369 Con i terzi motivi dei loro rispettivi ricorsi, la Repubblica di Bulgaria e la Repubblica di Cipro affermano che, adottando la direttiva 2020/1057, il legislatore dell'Unione ha violato l'articolo 91, paragrafo 1, TFUE.

1370 Secondo tali Stati membri, detto articolo 91, paragrafo 1, che costituisce la base giuridica della menzionata direttiva, esigeva che tale legislatore deliberasse secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del CESE e del CdR. La distinzione, ai fini dell'applicazione delle norme in materia di distacco, tra operazioni di trasporto bilaterale e operazioni di trasporto cross-trade non sarebbe stata contenuta nella proposta di direttiva «distacco» e non avrebbe quindi potuto essere esaminata da tali comitati prima che essi formulassero i loro rispettivi pareri. Non avendo consultato successivamente tali comitati sulla modifica sostanziale apportata a tale proposta, detto legislatore avrebbe violato il succitato articolo 91, paragrafo 1.

1371 La Repubblica di Bulgaria e la Repubblica di Cipro osservano che la Corte si è pronunciata sull'obbligo di consultazione nel quadro della procedura legislativa in un'epoca in cui, senza essere colegislatore, il Parlamento, al pari del CESE e del CdR oggi, aveva un ruolo consultivo. Essa avrebbe dichiarato che l'obbligo di consultare il Parlamento comportava quello di procedere a una nuova consultazione ogni volta che l'atto infine adottato, considerato complessivamente, fosse diverso quanto alla sua stessa sostanza da quello sul quale il Parlamento era già stato consultato (v., in tal senso, sentenza del 16 luglio 1992, Parlamento/Consiglio, C-65/90, EU:C:1992:325, punto 16).

1372 Atteso che tale ruolo consultivo sarebbe attualmente esercitato dal CESE e dal CdR, in forza dell'articolo 91, paragrafo 1, TFUE, la giurisprudenza richiamata al punto precedente si applicherebbe per analogia all'obbligo di consultare questi due comitati. Di conseguenza, nel caso di specie, essi avrebbero dovuto essere nuovamente consultati in merito alla modifica sostanziale consistente nell'introdurre una distinzione tra operazioni di trasporto bilaterale e operazioni di trasporto cross-trade ai fini dell'applicazione delle norme in materia di distacco.

1373 Sarebbe errato affermare, come fa il Parlamento, che non esiste alcun precedente di seconda consultazione di tali comitati nell'ambito del procedimento legislativo. Infatti, ad esempio, durante il procedimento legislativo sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla valutazione delle tecnologie sanitarie, che modifica la direttiva 2011/24/UE [COM(2018) 51 final], alla base giuridica dell'atto in questione sarebbe stata aggiunta una disposizione complementare, il che avrebbe indotto il legislatore dell'Unione a decidere di consultare il CESE una seconda volta.

1374 Il Parlamento e il Consiglio sostengono che tali motivi e argomenti sono infondati.

2) Giudizio della Corte

1375 La Repubblica di Bulgaria e la Repubblica di Cipro invocano, riguardo alla violazione dell'articolo 91, paragrafo 1, TFUE da parte del legislatore dell'Unione in sede di adozione della direttiva 2020/1057, i medesimi argomenti addotti dal primo di tali Stati membri per contestare la legittimità dell'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055 (causa C-545/20).

Pertanto, per le ragioni esposte ai punti da 898 a 909 della presente sentenza, tali argomenti non possono essere accolti, in quanto da detto articolo 91, paragrafo 1, non deriva un obbligo di nuova consultazione del CESE e del CdR in caso di modifica della proposta sulla quale tali comitati sono già stati consultati.

1376 Di conseguenza, occorre respingere i terzi motivi della Repubblica di Bulgaria e della Repubblica di Cipro in quanto infondati.

e) Sulla violazione dell'articolo 90 TFUE, in combinato disposto con l'articolo 3, paragrafo 3, TUE, dell'articolo 91, paragrafo 2, e dell'articolo 94 TFUE

1) Argomenti delle parti

1377 Con i quarti motivi dei loro rispettivi ricorsi, la Repubblica di Bulgaria e la Repubblica di Cipro affermano che l'articolo 1 della direttiva 2020/1057 viola l'articolo 90 TFUE, in combinato disposto con l'articolo 3, paragrafo 3, TUE, l'articolo 91, paragrafo 2, e l'articolo 94 TFUE. Dal canto suo, la Repubblica di Polonia, con i suoi motivi secondo e terzo, sostiene che detto articolo 1 viola l'articolo 91, paragrafo 2, e l'articolo 94 TFUE. Infine, la Romania non presenta motivi autonomi a tale riguardo, ma deduce la violazione di queste ultime due disposizioni del Trattato FUE nel contesto del suo secondo motivo, vertente sulla violazione del principio di non discriminazione, adducendo gli argomenti esposti al punto 1194 della presente sentenza.

1378 In particolare, la Repubblica di Bulgaria e la Repubblica di Cipro addebitano al legislatore dell'Unione la violazione delle suddette disposizioni del diritto primario in ragione degli effetti pregiudizievoli derivanti dalla distinzione operata all'articolo 1, paragrafi 3 e 4, della direttiva 2020/1057, in combinato disposto con il considerando 13 della stessa, sul tenore di vita e sull'occupazione in Bulgaria e a Cipro nonché, in generale, negli Stati membri situati alla periferia dell'Unione, come pure sulla situazione economica dei trasportatori stabiliti in tali Stati membri. Infatti, l'applicazione delle norme in materia di distacco renderebbe il trasporto cross-trade impraticabile per tali imprese. Ne risulterebbe inoltre un impatto negativo sull'ambiente nonché un aumento della congestione del traffico. Tuttavia, non sarebbe stata realizzata alcuna valutazione d'impatto riguardo alla menzionata distinzione e non sarebbe stata effettuata alcuna consultazione a tale proposito con il CdR o il CESE.

1379 La Repubblica di Polonia sostiene che, adottando un criterio arbitrario per l'applicazione delle norme in materia di distacco alle operazioni di trasporto, il legislatore dell'Unione ha violato l'articolo 91, paragrafo 2, e l'articolo 94 TFUE, per il motivo che non ha tenuto conto del fatto che tale criterio può pregiudicare gravemente il tenore di vita e l'occupazione in talune regioni, l'uso delle attrezzature relative ai trasporti e la situazione economica dei trasportatori. Detto Stato membro non condivide l'interpretazione di tali disposizioni proposta dal Parlamento e dal Consiglio. Il fatto che il legislatore dell'Unione disponga di un ampio margine di discrezionalità non implicherebbe, infatti, che il suo obbligo di tenere conto di taluni effetti sia limitato al prendere visione degli stessi.

1380 Per quanto riguarda, in primo luogo, la violazione dell'articolo 91, paragrafo 2, TFUE, non si sarebbe tenuto conto, al momento dell'adozione delle disposizioni impugnate dell'articolo 1 della direttiva 2020/1057, dell'incidenza derivante dall'aumento del numero di percorsi a vuoto dei veicoli che, altrimenti, farebbero parte di operazioni di trasporto cross-trade o di cabotaggio. La giustificazione economica dell'utilizzo dei veicoli nell'ambito di operazioni di trasporto

cross-trade risiederebbe peraltro nel fatto che i trasportatori possono rispondere in modo flessibile, tenendo conto della prospettiva geografica, all'evoluzione delle esigenze in materia di trasporto, al fine ridurre al minimo il numero di viaggi a vuoto e di evitare l'attesa inutile di ordini di trasporto di merci verso lo Stato di stabilimento. Le operazioni di cabotaggio presenterebbero vantaggi analoghi in termini di efficienza.

1381 L'applicazione delle disposizioni dei regolamenti 2020/1054 e 2020/1055 obbligherebbe le imprese stabilite in Polonia a percorrere almeno 1 221 120 000 km aggiuntivi all'anno. Le modifiche risultanti da tali regolamenti nonché le restrizioni supplementari derivanti dalle disposizioni impugnate della direttiva 2020/1057 avrebbero notevoli ripercussioni sul tenore di vita e sull'occupazione in talune regioni come pure sull'uso delle attrezzature relative ai trasporti.

1382 Inoltre, le restrizioni allo svolgimento delle operazioni di trasporto cross-trade e di cabotaggio, determinate dalle disposizioni impugnate dell'articolo 1 della direttiva 2020/1057, potrebbero addirittura portare al ritiro dei trasportatori dal mercato, in quanto essi non sarebbero in grado di esercitare un'attività redditizia nell'ambito di un modello di servizi di trasporto che implica operazioni di trasporto meno efficienti. Tali conseguenze sarebbero particolarmente sentite dai trasportatori stabiliti negli Stati membri situati alla periferia dell'Unione, le cui attività si baserebbero principalmente su operazioni di trasporto cross-trade e di cabotaggio.

1383 La valutazione d'impatto – capitolo sociale si limiterebbe a una valutazione superficiale dell'incidenza di tali disposizioni sul livello di occupazione in alcune regioni e riguarderebbe, in ogni caso, l'applicazione di un criterio temporale ai fini dell'applicazione delle norme sul distacco, diverso dal criterio infine adottato nella direttiva 2020/1057, che non comporta i medesimi effetti sui mercati degli Stati membri situati alla periferia dell'Unione. Inoltre, il fatto che il 90% delle imprese di trasporto occupi meno di dieci persone sarebbe stato constatato in tale valutazione d'impatto senza che se ne sia tenuto conto ai fini della valutazione dell'incidenza di dette disposizioni sul livello di occupazione. In detta valutazione d'impatto sarebbe anche stata segnalata l'incidenza sul deterioramento delle infrastrutture di trasporto nell'Unione, senza tuttavia che sia stata effettuata un'analisi di tale incidenza.

1384 L'aumento del traffico stradale avrebbe inoltre conseguenze negative sul tenore di vita nelle aree situate in prossimità dei principali nodi di trasporto. In tale contesto, sarebbe utile segnalare, in particolare, il rischio per la sicurezza stradale rappresentato dalle modifiche introdotte.

1385 Come risulterebbe dall'analisi effettuata dalla Repubblica di Polonia, le modifiche giuridiche riguardanti il trasporto su strada porterebbero, in media, ad un aumento del 19%, all'interno degli Stati membri, del numero di comportamenti a rischio dei conducenti, connessi alla possibilità di violare la normativa al fine di adeguarsi o di eludere i nuovi obblighi in materia di distacco, aumentando, per di più, il numero di incidenti mortali che coinvolgono determinati tipi di veicoli.

1386 Per quanto riguarda, in secondo luogo, la violazione dell'articolo 94 TFUE, la valutazione d'impatto – capitolo sociale non avrebbe tenuto conto della situazione economica dei trasportatori stabiliti negli Stati membri situati alla periferia dell'Unione che presentano un livello di sviluppo economico più modesto, la cui attività in materia di trasporto internazionale su strada si concentra maggiormente sulle operazioni di trasporto cross-trade e di cabotaggio. I costi aggiuntivi gravanti su tali trasportatori, provocati dall'applicazione delle norme in materia di distacco, svantaggerebbero questi ultimi rispetto alle imprese concorrenti situate più al centro dell'Unione.

1387 L'adozione delle disposizioni impugnate dell'articolo 1 della direttiva 2020/1057 durante un periodo di gravi perturbazioni economiche dovute alla pandemia di COVID-19 dimostrerebbe del pari che non è stata presa in considerazione la situazione economica dei vettori. Gli effetti economici di detta pandemia sarebbero particolarmente sentiti nel settore dei trasporti, molto esposto non solo al calo della domanda nel commercio internazionale, ma anche alle restrizioni relative all'attraversamento delle frontiere interne introdotte dai vari Stati membri. Tali effetti sarebbero già stati presenti durante i lavori preparatori della direttiva 2020/1057.

1388 Il Parlamento e il Consiglio sostengono che tali motivi e argomenti sono infondati.

2) Giudizio della Corte

1389 In primo luogo, per quanto riguarda l'argomento, addotto dalla Repubblica di Bulgaria e dalla Repubblica di Cipro, vertente sulla violazione dell'articolo 90 TFUE, in combinato disposto con l'articolo 3, paragrafo 3, TUE, in quanto il legislatore dell'Unione ha omesso di tenere conto dell'obiettivo dei trattati consistente nel garantire un livello elevato di protezione e di miglioramento della qualità dell'ambiente, tale argomento coincide con quello presentato dalla Repubblica di Polonia nell'ambito del suo quarto motivo, vertente sulla violazione dell'articolo 11 TFUE e dell'articolo 37 della Carta. Tale argomento sarà quindi esaminato nel contesto di detto motivo.

1390 In secondo luogo, per quanto riguarda l'argomento vertente sull'asserita violazione dell'articolo 94 TFUE, è sufficiente rilevare che tale disposizione, la quale impone al legislatore dell'Unione di tener conto della situazione economica dei vettori quando adotta una misura «in materia di prezzi e condizioni di trasporto», non è pertinente nel caso di specie, in quanto, come rilevato al punto 1231 della presente sentenza, l'articolo 1 della direttiva 2020/1057 non disciplina i prezzi o le condizioni di trasporto delle merci o di passeggeri, bensì determina i criteri di applicazione delle norme relative al distacco di conducenti nel settore del trasporto su strada.

1391 In terzo luogo, per quanto attiene all'argomento vertente sulla violazione dell'articolo 91, paragrafo 2, TFUE, occorre rammentare che, secondo tale disposizione, il legislatore dell'Unione, quando adotta misure di cui al paragrafo 1 di tale articolo, che hanno per oggetto la realizzazione dell'attuazione della politica comune dei trasporti tenuto conto degli aspetti peculiari degli stessi, deve «tenere conto» dei casi in cui l'applicazione di dette misure rischi di pregiudicare «gravemente» il tenore di vita e l'occupazione in talune regioni come pure l'uso delle attrezzature relative ai trasporti.

1392 A tal riguardo, atteso che la direttiva 2020/1057 è stata adottata dal legislatore dell'Unione sul fondamento dell'articolo 91, paragrafo 1, TFUE, e tale base giuridica non è contestata nell'ambito dei presenti ricorsi, detto legislatore doveva tenere conto, allorché ha adottato i criteri di applicazione delle norme in materia di distacco previsti all'articolo 1, paragrafi da 3 a 7, di detta direttiva, delle esigenze derivanti dall'articolo 91, paragrafo 2, TFUE.

1393 Ciò posto, come risulta, in sostanza, dai punti da 393 a 396 della presente sentenza, l'articolo 91, paragrafo 2, TFUE non può ostare a che il legislatore dell'Unione, tenuto conto dell'ampio margine di discrezionalità di cui dispone per definire la politica comune dei trasporti, adotti misure vincolanti idonee ad incidere sul tenore di vita e sull'occupazione come pure sull'uso delle attrezzature relative ai trasporti in alcuni Stati membri più che in altri, purché detto legislatore tenga conto dei gravi effetti pregiudizievoli su tali parametri nel quadro più ampio della ponderazione dei diversi obiettivi e interessi in gioco.

1394 Per quanto riguarda i presenti ricorsi, si deve osservare che gli argomenti addotti dalla Repubblica di Bulgaria, dalla Repubblica di Cipro e dalla Repubblica di Polonia si basano sulla premessa secondo cui il legislatore dell'Unione ha omesso di tenere conto, in violazione dell'articolo 91, paragrafo 2, TFUE, degli effetti prodotti dalla direttiva 2020/1057, ossia che l'applicazione delle norme in materia di distacco previste all'articolo 1 di tale direttiva renderà impraticabili le operazioni di trasporto cross-trade e le operazioni di cabotaggio.

1395 Tuttavia, la Corte ha già statuito che la direttiva 96/71, nella versione applicabile prima dell'entrata in vigore della direttiva 2020/1057, comprendeva, in linea di principio, qualsiasi prestazione transnazionale di servizi implicante un distacco di lavoratori, anche nel settore del trasporto su strada, e ha inoltre precisato che un autista che effettuava trasporti di cabotaggio doveva, in linea di principio, essere considerato distaccato, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva 96/71 (v., in tal senso, sentenza del 1º dicembre 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging, C-815/18, EU:C:2020:976, punti 33, 49, 62, 63 e 65).

1396 È vero che, come rilevato al punto 1320 della presente sentenza, l'applicazione delle norme in materia di distacco alle operazioni di trasporto cross-trade, quale risulta dalla direttiva 2020/1057, pur inserendosi nella medesima logica, non è esattamente identica a quella risultante dalla direttiva 96/71, come interpretata dalla Corte.

1397 Tuttavia, dagli elementi presentati dinanzi alla Corte nell'ambito dei presenti ricorsi non emerge che gli eventuali costi più elevati derivanti dall'applicazione delle norme in materia di distacco alle operazioni di trasporto cross-trade, quale risulta dall'articolo 1, paragrafi 3 e 4, della direttiva 2020/1057, in combinato disposto con il considerando 13 della stessa, siano, anche considerati congiuntamente, idonei a pregiudicare «gravemente» il tenore di vita e l'occupazione in talune regioni, ai sensi dell'articolo 91, paragrafo 2, TFUE. Infatti, nessuna incidenza su questi ultimi elementi è sufficiente a dimostrare che sia stata raggiunta la soglia richiesta per dimostrare una violazione di quest'ultima disposizione.

1398 Inoltre, nell'ambito della valutazione degli effetti derivanti dall'adozione delle disposizioni impugnate dell'articolo 1 della direttiva 2020/1057, il legislatore dell'Unione era tenuto a conciliare i diversi interessi in gioco al fine di raggiungere i legittimi obiettivi che perseguiva. Pertanto, come già rilevato al punto 395 della presente sentenza, il solo fatto che esso dovesse tenere conto del tenore di vita e dell'occupazione in talune regioni e, pertanto, degli interessi economici dei trasportatori non ostava a che questi ultimi fossero oggetto di misure vincolanti e che comportano per essi determinati costi.

1399 Analogamente, supponendo che, come sostengono la Repubblica di Bulgaria, la Repubblica di Cipro e la Repubblica di Polonia, alcuni trasportatori siano obbligati a lasciare il mercato a causa dell'applicazione delle norme in materia di distacco alle operazioni di trasporto cross-trade e alle operazioni di cabotaggio risultante dall'articolo 1 della direttiva 2020/1057, con un rischio di perdita del lavoro per alcuni conducenti, simili effetti negativi dovrebbero essere messi in prospettiva, da un lato, con la maggiore protezione sociale garantita a moltissimi conducenti che continueranno a lavorare nel settore del trasporto su strada e, dall'altro, con la circostanza che la libera prestazione di servizi sul mercato è ora effettuata sulla base di una concorrenza più leale tra le imprese di trasporto.

1400 Occorre inoltre sottolineare che, come sostenuto, in sostanza, dal Consiglio, l'articolo 91, paragrafo 2, TFUE non può essere interpretato nel senso che impone al legislatore dell'Unione l'obbligo di tutelare le quote di mercato esistenti di alcuni vettori, con il rischio di impedirgli di adeguare il quadro giuridico alle evoluzioni del mercato al fine di garantire una concorrenza leale sullo stesso.

1401 Per quanto riguarda gli argomenti addotti dalla Repubblica di Polonia relativi all'aumento del numero di comportamenti a rischio e di incidenti mortali che risulterà, dal suo punto di vista, dall'attuazione delle disposizioni impugnate dell'articolo 1 della direttiva 2020/1057, essi non sono suffragati da elementi attendibili e concordanti. Tali argomenti hanno quindi carattere speculativo, sicché non consentono di dimostrare la violazione dei requisiti derivanti dall'articolo 91, paragrafo 2, TFUE.

1402 La Repubblica di Polonia fa inoltre valere gli effetti negativi sull'uso delle attrezzature relative ai trasporti derivanti dai viaggi supplementari causati dalle disposizioni impugnate della direttiva 2020/1057. Tuttavia, tale Stato membro non fornisce elementi sufficienti a suffragare il suo argomento secondo cui dette disposizioni comporteranno, come da esso affermato, un «aumento del numero di chilometri aggiuntivi percorsi». Peraltro, l'analogo argomento relativo ai chilometri aggiuntivi implicati dall'attuazione dei regolamenti 2020/1054 e 2020/1055 è stato esaminato e respinto nell'ambito dei ricorsi diretti contro tali regolamenti.

1403 Le altre affermazioni addotte nell'ambito dei presenti motivi, le quali sono del resto generiche e poco circostanziate, coincidono, in gran parte, con gli argomenti addotti nell'ambito dei motivi vertenti, rispettivamente, sulla violazione del principio di proporzionalità, a causa dell'asserita mancata presa in considerazione degli effetti delle norme previste all'articolo 1, paragrafi da 3 a 7, della direttiva 2020/1057, e sulla violazione dell'articolo 91, paragrafo 1, TFUE, a causa della mancata nuova consultazione del CESE e del CdR. Tali altre affermazioni devono pertanto essere respinte per le stesse ragioni esposte ai punti da 1311 a 1368 nonché 1375 e 1376 della presente sentenza.

1404 Di conseguenza, occorre respingere in quanto infondati i quarti motivi della Repubblica di Bulgaria e della Repubblica di Cipro, i motivi secondo e terzo della Repubblica di Polonia, nonché l'argomento dedotto dalla Romania nell'ambito del suo secondo motivo.

f) Sulla violazione della libera circolazione delle merci e della libera prestazione di servizi

1) Argomenti delle parti

1405 Con i quinti motivi dei loro rispettivi ricorsi, la Repubblica di Bulgaria e la Repubblica di Cipro affermano che l'approccio consistente nel distinguere tra le operazioni di trasporto bilaterale e le operazioni di trasporto cross-trade, ai fini dell'applicazione delle norme in materia di distacco, costituisce una restrizione ingiustificata tanto alla libera circolazione delle merci (prime parti) quanto alla libera prestazione dei servizi di trasporto (seconde parti).

1406 Da un lato, per quanto riguarda la libera circolazione delle merci, l'applicazione delle norme in materia di distacco alle operazioni di trasporto cross-trade dovrebbe essere considerata, a causa degli effetti negativi che ne derivano, come una misura avente effetti equivalenti a restrizioni quantitative, ai sensi degli articoli 34 e 35 TFUE. Orbene, una misura del genere non potrebbe essere giustificata in base all'articolo 36 TFUE, giacché tale categoria di operazioni di trasporto

internazionale non presenta un collegamento sufficiente con lo Stato membro interessato e crea oneri amministrativi sproporzionati che impediscono il corretto funzionamento del mercato interno.

1407 In un comunicato stampa, intitolato «La Commission demande à l'Autriche de faire en sorte que sa législation sur le salaire minimum ne restreigne pas indûment le marché intérieur» («La Commissione chiede all'Austria di assicurare che la sua legislazione sulla retribuzione minima non restringa indebitamente il mercato interno») (IP/17/1053), tale istituzione preciserebbe che l'applicazione della legislazione nazionale a tutte le operazioni di trasporto internazionale che comportano un carico e/o uno scarico effettuato sul territorio nazionale costituisce una restrizione sproporzionata rispetto, in particolare, alla libera circolazione delle merci e che l'applicazione di tale misura alle operazioni di trasporto internazionale che non presentano un collegamento sufficiente con lo Stato membro interessato non è giustificata in quanto sproporzionata.

1408 Dall'altro lato, per quanto riguarda la libera prestazione dei servizi di trasporto, l'applicazione delle norme in materia di distacco alle operazioni di trasporto cross-trade restringerebbe tale libertà, in violazione dell'articolo 58, paragrafo 1, TFUE, in combinato disposto con l'articolo 91 TFUE.

1409 A tal riguardo, come risulterebbe dai punti 64 e 65 della sentenza del 22 maggio 1985, Parlamento/Consiglio (13/83, EU:C:1985:220), da un lato, fra gli obblighi imposti dall'articolo 91, paragrafo 1, lettere a) e b), TFUE sarebbe compreso quello di instaurare la libera prestazione dei servizi in materia di trasporto e, tra gli imperativi derivanti dalla libera prestazione di tali servizi, figurerebbe quello di eliminare tutte le discriminazioni che colpiscono il prestatore di detti servizi a causa della sua nazionalità o del fatto che esso sia stabilito in uno Stato membro diverso da quello in cui la prestazione dev'essere fornita. Dall'altro lato, il legislatore dell'Unione non disporrebbe, in questo campo, del potere discrezionale di cui può valersi in altri settori della politica comune dei trasporti.

1410 Orbene, la distinzione tra le operazioni di trasporto bilaterale e le operazioni di trasporto cross-trade ai fini dell'applicazione delle norme in materia di distacco reintrodurrebbe una forma di discriminazione e costituirebbe un regresso nell'instaurazione di una politica comune dei trasporti.

1411 Nell'ipotesi in cui la Corte ritenesse che tale questione sia disciplinata anche dall'articolo 56 TFUE, il presente motivo sarebbe parimenti basato su tale disposizione.

1412 Il Parlamento e il Consiglio sostengono che tali motivi e argomenti sono infondati.

2) Giudizio della Corte

i) Sulla libera circolazione delle merci

1413 Per quanto riguarda le prime parti dei quinti motivi dei loro rispettivi ricorsi, relative alla violazione della libera circolazione delle merci, la Repubblica di Bulgaria e la Repubblica di Cipro non illustrano minimamente il modo in cui la direttiva 2020/1057 limiterebbe tale libertà né perché i suoi effetti equivarrebbero ad un'asserita restrizione quantitativa alla quale alludono tali Stati membri.

1414 In particolare, a parte un richiamo agli articoli da 34 a 36 TFUE e alla giurisprudenza della Corte relativa alle circostanze in cui una siffatta restrizione quantitativa può essere considerata giustificata ai sensi dell'articolo 36 TFUE, detti Stati membri si limitano a rinviare ad argomenti addotti nell'ambito dei primi motivi dei loro rispettivi ricorsi.

1415 Orbene, come risulta, in sostanza, dai punti da 1308 a 1368 della presente sentenza, la Repubblica di Bulgaria e la Repubblica di Cipro non hanno dimostrato che l'applicazione alle operazioni di trasporto cross-trade delle norme in materia di distacco ecceda manifestamente quanto è necessario per conseguire l'obiettivo legittimo perseguito dalle disposizioni impugnate dell'articolo 1 della direttiva 2020/1057.

1416 Di conseguenza, in mancanza di qualsiasi argomento specifico a sostegno delle prime parti dei quinti motivi, si deve ritenere che, anche supponendo che tali disposizioni possano essere considerate come costitutive di una restrizione rientrante nell'ambito di applicazione degli articoli 34 e 35 TFUE, essa sarebbe, in ogni caso, giustificata ai sensi dell'articolo 36 TFUE per le ragioni alla base del rigetto dei suddetti primi motivi.

1417 Per il resto, per quanto riguarda il comunicato stampa menzionato nel punto 1407 della presente sentenza, che la Repubblica di Bulgaria e la Repubblica di Cipro richiamano senza spiegarne la pertinenza, è sufficiente osservare che un siffatto documento non cogente non può vincolare la Corte nella sua interpretazione o nella sua valutazione della validità della direttiva 2020/1057.

1418 In ogni caso, se è vero che, in detto comunicato stampa, la Commissione critica l'approccio consistente nell'applicare la normativa nazionale dello Stato membro ospitante a qualsiasi operazione di trasporto internazionale che implichi un carico e/o uno scarico nel territorio di tale Stato membro, le disposizioni impugnate dell'articolo 1, paragrafo 3, della direttiva 2020/1057 esentano da tale applicazione sia le operazioni di trasporto bilaterale sia alcune attività aggiuntive di carico e/o scarico connesse a siffatte operazioni, e ciò proprio al fine di garantire la proporzionalità di qualsiasi eventuale restrizione alla libera circolazione delle merci nonché alla libera prestazione dei servizi di trasporto che risulti dall'applicazione delle norme in materia di distacco ai conducenti di trasporto internazionale su strada.

1419 Di conseguenza, le prime parti dei quinti motivi della Repubblica di Bulgaria e della Repubblica di Cipro devono essere respinte in quanto infondate.

ii) Sulla libera prestazione dei servizi

1420 Per quanto riguarda le seconde parti dei quinti motivi della Repubblica di Bulgaria e della Repubblica di Cipro, relative alla violazione delle norme del Trattato FUE vertenti sulla libera prestazione di servizi, si deve sottolineare che, come risulta dai punti da 352 a 358 della presente sentenza, la libera prestazione dei servizi nel settore dei trasporti è disciplinata non già dall'articolo 56 TFUE, che riguarda la libera prestazione di servizi in generale, bensì dall'articolo 58, paragrafo 1, TFUE, disposizione specifica ai sensi della quale «[l]a libera circolazione dei servizi, in materia di trasporti, è regolata dalle disposizioni del titolo relativo ai trasporti», ossia dal titolo VI della parte terza del Trattato FUE, titolo che comprende gli articoli da 90 a 100 TFUE. Pertanto, le imprese di trasporto dispongono di un diritto alla libera prestazione di servizi esclusivamente nella misura in cui tale diritto è stato loro concesso mediante atti di diritto derivato adottati dal legislatore dell'Unione sulla base delle disposizioni del Trattato FUE relative alla politica comune dei trasporti, in particolare l'articolo 91, paragrafo 1, TFUE.

1421 Tale è per l'appunto lo scopo della direttiva 2020/1057, adottata dal legislatore dell'Unione sulla base di detta disposizione al fine, in particolare, di stabilire norme specifiche per quanto riguarda la direttiva 96/71 e, pertanto, di armonizzare alcune disposizioni in materia sociale nel settore dei trasporti su strada.

1422 Per quel che riguarda gli insegnamenti tratti dalla sentenza del 22 maggio 1985, Parlamento/Consiglio (13/83, EU:C:1985:220, punti 64 e 65), addotti dalla Repubblica di Bulgaria e dalla Repubblica di Cipro, occorre ricordare che, come esposto al punto 982 della presente sentenza, è vero che la Corte ha statuito che il legislatore dell'Unione non dispone, per quanto attiene all'instaurazione della libera prestazione di servizi in materia di trasporti, del potere discrezionale di cui può valersi in altri settori della politica comune dei trasporti. Tuttavia, questa circostanza non mette in discussione il fatto che, quando il legislatore dell'Unione esercita le sue competenze su tale base, esso dispone al riguardo, e come ricordato ai punti 242 a 247 della presente sentenza, di un ampio margine di discrezionalità.

1423 In ogni caso, nella misura in cui la Repubblica di Bulgaria e la Repubblica di Cipro addebitano al legislatore dell'Unione di avere violato, rendendo applicabili le norme in materia di distacco alle operazioni di trasporto cross-trade, gli obblighi specifici ad esso incombenti in forza dell'articolo 91 TFUE, in quanto avrebbe reintrodotto una forma di discriminazione nei confronti dei vettori in base alla loro nazionalità o al luogo in cui sono stabiliti, il loro argomento coincide con quello addotto nell'ambito dei secondi motivi dei loro rispettivi ricorsi, vertenti sulla violazione dei principi della parità di trattamento e di non discriminazione. Esso deve pertanto essere respinto per le stesse ragioni esposte ai punti da 1213 a 1234 della presente sentenza.

1424 Inoltre, nella misura in cui, indipendentemente dall'argomento respinto al punto precedente, la Repubblica di Bulgaria e la Repubblica di Cipro addebitano al legislatore dell'Unione di aver fatto regredire la politica comune dei trasporti che garantisce la libera prestazione di servizi, il loro argomento è infondato.

1425 Infatti, come risulta, in particolare, dai punti 1210, 1223, 1308 e 1361 della presente sentenza, l'articolo 1 della direttiva 2020/1057 mira, proprio al contrario, ad agevolare la libera prestazione dei servizi di trasporto precisando le circostanze in cui le norme in materia di distacco, previste dalla direttiva 96/71, si impongono o meno ai conducenti che effettuano un'operazione di trasporto su strada, compresi quelli che effettuano operazioni di trasporto cross-trade, garantendo nel contempo un migliore equilibrio tra i diversi interessi in gioco alla luce degli sviluppi del mercato, adempiendo così gli obblighi ad esso incombenti in forza dell'articolo 91 TFUE (v., per analogia, sentenza dell'8 dicembre 2020, Ungheria/Parlamento e Consiglio, C-620/18, EU:C:2020:1001, punto 48).

1426 Occorre inoltre ricordare che, come indicato al punto 266 della presente sentenza, allorché un atto legislativo ha già coordinato le legislazioni degli Stati membri in un determinato settore di azione dell'Unione, il legislatore dell'Unione non può essere privato della possibilità di adeguare tale atto a qualsiasi cambiamento delle circostanze o a qualsiasi evoluzione delle conoscenze, tenuto conto del compito a esso incombente di vigilare sulla tutela degli interessi generali riconosciuti dal Trattato FUE e di prendere in considerazione gli obiettivi trasversali dell'Unione sanciti dall'articolo 9 di tale trattato, tra i quali figura la garanzia di un'adeguata protezione sociale. Infatti, in una situazione del genere il legislatore dell'Unione può adempiere correttamente il compito affidatogli di vigilare sulla protezione di tali interessi generali e di tali obiettivi trasversali soltanto qualora gli sia consentito di adeguare la pertinente normativa dell'Unione a simili cambiamenti o evoluzioni.

1427 Ne consegue che il solo fatto che alcuni trasportatori potrebbero sostenere costi più elevati a causa del miglioramento delle condizioni di occupazione e dell'aumento della protezione sociale garantita a taluni conducenti dalle disposizioni impugnate dell'articolo 1 della direttiva 2020/1057 non può essere considerato un regresso nell'instaurazione di una politica comune dei trasporti, costitutivo di una violazione dell'articolo 91, paragrafo 2, TFUE.

1428 Di conseguenza, occorre respingere le seconde parti dei quinti motivi della Repubblica di Bulgaria e della Repubblica di Cipro in quanto infondate e, pertanto, tali motivi nel loro insieme.

g) Sulla violazione dell'articolo 11 TFUE e dell'articolo 37 della Carta

1) Argomenti delle parti

1429 Con il suo quarto motivo, la Repubblica di Polonia afferma che l'articolo 11 TFUE e l'articolo 37 della Carta devono essere interpretati nel senso che impongono alle istituzioni dell'Unione l'obbligo di tenere conto delle esigenze di tutela dell'ambiente sia nella determinazione e nell'attuazione delle altre politiche dell'Unione sia nell'ambito di altre azioni dell'Unione. Infatti, l'obiettivo di protezione dell'ambiente fissato all'articolo 191 TFUE non potrebbe essere preso in considerazione né realizzato con le sole misure adottate in applicazione dell'articolo 192 TFUE nell'ambito di una politica distinta e autonoma. Il principio di integrazione consentirebbe di conciliare gli obiettivi e le esigenze di tutela dell'ambiente con gli altri interessi e scopi perseguiti dall'Unione.

1430 Un'interpretazione secondo la quale l'articolo 11 TFUE riguarderebbe settori del diritto dell'Unione, e non misure specifiche, non consentirebbe di realizzare l'obiettivo perseguito da tale disposizione. Il fatto che la direttiva 2020/1057 formi parte di un pacchetto più ampio volto a ridurre le emissioni inquinanti prodotte dal settore del trasporto su strada non dimostrerebbe che sia stata debitamente presa in considerazione l'incidenza di detta direttiva sull'ambiente, e in particolare sulla possibilità di conseguire gli obiettivi ambientali fissati nei documenti di programmazione e negli atti adottati dall'Unione in materia ambientale. Inoltre, non si potrebbe neppure ritenere che, una volta fissati, gli obiettivi in materia di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra rimangano invariabili, a prescindere dalle emissioni aggiuntive prodotte in futuro a seguito dell'adempimento di obblighi derivanti da una nuova normativa dell'Unione.

1431 La Repubblica di Polonia condivide l'interpretazione adottata dall'avvocato generale Geelhoed ai paragrafi 59 e 60 delle sue conclusioni nella causa Austria/Parlamento e Consiglio (C-161/04, EU:C:2006:66), secondo la quale, quando gli interessi ecologici manifestamente non siano stati tenuti presenti o quando essi siano stati completamente ignorati, l'articolo 11 TFUE può servire come criterio per un riesame della legittimità della normativa dell'Unione. Qualora sia dimostrato che una misura specifica adottata dal legislatore dell'Unione ha l'effetto di compromettere la realizzazione degli obiettivi da esso fissati in altri atti di diritto derivato adottati in materia ambientale, detto legislatore sarebbe tenuto a ponderare gli interessi in conflitto e, se del caso, ad apportare le opportune modifiche agli atti applicabili in tale materia.

1432 Nel caso di specie, il legislatore dell'Unione sarebbe venuto meno a tale obbligo in quanto non avrebbe esaminato l'incidenza dell'attuazione delle disposizioni impugnate dell'articolo 1 della direttiva 2020/1057 sulle esigenze in materia di ambiente. In particolare, esso non avrebbe tenuto conto del fatto che l'attuazione di dette disposizioni comporterebbe tragitti supplementari,

compresi percorsi a vuoto di automezzi pesanti, su lunghe distanze, da cui risulterebbero, come dimostrano i dati e gli studi menzionati nel punto 416 della presente sentenza, emissioni di CO_2 e di inquinanti atmosferici all'origine di molti problemi di salute.

1433 Infatti, mentre, in assenza delle suddette disposizioni, i veicoli interessati potrebbero effettuare operazioni di trasporto cross-trade e di cabotaggio, la riduzione di questi due tipi di operazioni avrebbe l'effetto di aumentare il numero di operazioni di trasporto bilaterale, il che porterebbe ad un aumento del numero di percorsi a vuoto. Orbene, le operazioni di trasporto cross-trade sarebbero utili in quanto riducono al minimo il numero di tali percorsi a vuoto, evitano l'attesa di ordini di trasporto di merci verso lo Stato membro di stabilimento e aiutano a soddisfare una domanda di trasporto che evolve geograficamente.

1434 Gli effetti ambientali delle disposizioni impugnate dell'articolo 1 della direttiva 2020/1057 dovrebbero essere esaminati unitamente a quelli prodotti dai regolamenti 2020/1054 e 2020/1055, che fanno parte anch'essi del «Pacchetto mobilità» e che, a loro volta, obbligherebbero i conducenti di automezzi pesanti ad effettuare viaggi supplementari, spesso a vuoto, su lunghe distanze.

1435 Tali emissioni aggiuntive potrebbero avere, a causa della loro entità, una notevole incidenza sulla realizzazione degli obiettivi ambientali fissati nei documenti di programmazione e negli atti adottati dall'Unione nel settore della tutela dell'ambiente, menzionati nei punti da 417 a 419 della presente sentenza, nonché sul rispetto degli obblighi imposti da tali atti agli Stati membri. Orbene, nessuno degli atti impugnati che compongono il «Pacchetto mobilità» affronterebbe questi diversi rischi di incidenza. Nella valutazione d'impatto – capitolo sociale, la Commissione si limiterebbe a constatare di non avere individuato alcuna incidenza sull'ambiente delle opzioni prese in considerazione, ma tale constatazione non sarebbe né suffragata né credibile.

1436 Sebbene alcuni Stati membri e la Commissione abbiano sottolineato la necessità di tenere conto dell'incidenza delle misure previste dal «Pacchetto mobilità» sull'aumento del numero di percorsi a vuoto e delle emissioni di CO_2, il legislatore dell'Unione avrebbe ignorato tali preoccupazioni. L'elaborazione di analisi supplementari prima della fine del 2020, annunciata dal commissario, sig.ra Vălean, vertenti sugli effetti del ritorno obbligatorio dei veicoli nello Stato membro di stabilimento ogni otto settimane e delle restrizioni applicabili alle operazioni di trasporto combinato non compenserebbe affatto tale mancanza, o addirittura confermerebbe la fondatezza del presente motivo.

1437 La Repubblica di Bulgaria e la Repubblica di Cipro riprendono, dal canto loro, gli argomenti esposti ai punti 1377 e 1378 della presente sentenza, relativi alla violazione dell'articolo 90 TFUE, in combinato disposto con l'articolo 3, paragrafo 3, TUE, a causa degli effetti pregiudizievoli sull'ambiente derivanti dalla distinzione operata all'articolo 1, paragrafi 3 e 4, della direttiva 2020/1057, in combinato disposto con il considerando 13 della stessa, tra le operazioni di trasporto cross-trade e le operazioni di trasporto bilaterale.

1438 Il Parlamento e il Consiglio sostengono che tali argomenti sono infondati.

2) Giudizio della Corte

1439 Occorre anzitutto respingere gli argomenti addotti dalla Repubblica di Bulgaria e dalla Repubblica di Cipro relativi alla violazione dell'articolo 90 TFUE, in combinato disposto con l'articolo 3, paragrafo 3, TUE, per le ragioni indicate ai punti 423, 424 e 934 della presente sentenza.

1440 In tali circostanze, e per le ragioni esposte ai punti da 428 a 430 della presente sentenza, occorre esaminare solo se, come afferma la Repubblica di Polonia, il legislatore dell'Unione, allorché ha adottato le disposizioni impugnate dell'articolo 1 della direttiva 2020/1057, abbia violato le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente derivanti dall'articolo 11 TFUE, in combinato disposto con l'articolo 37 della Carta.

1441 A tal riguardo, si deve osservare che gli argomenti addotti dalla Repubblica di Polonia nell'ambito del suo quarto motivo si riferiscono quasi esclusivamente non già alle disposizioni della direttiva 2020/1057, bensì alle disposizioni degli altri atti che formano il «Pacchetto mobilità», in particolare a quelle del regolamento 2020/1055. Infatti, la maggior parte degli studi e degli altri elementi sui quali la Repubblica di Polonia si basa in tale contesto verte sull'obbligo, previsto all'articolo 1, punto 3, di tale regolamento, nella parte in cui inserisce il paragrafo 1, lettera b), nell'articolo 5 del regolamento n. 1071/2009, relativo al ritorno dei veicoli ogni otto settimane a una delle sedi di attività nello Stato membro di stabilimento dell'impresa di trasporto interessata. Orbene, quest'ultima disposizione forma oggetto di motivi distinti nell'ambito dei ricorsi diretti contro il regolamento 2020/1055 nelle cause C-542/20, C-545/20, C-547/20, da C-549/20 a C-552/20 e C-554/20. Dal momento che gli argomenti addotti dalla Repubblica di Polonia non riguardano le disposizioni del regolamento 2020/1057, essi devono essere dichiarati inconferenti.

1442 Nella misura in cui, invece, gli argomenti della Repubblica di Polonia relativi alla violazione dell'articolo 11 TFUE, in combinato disposto con l'articolo 37 della Carta, vertono specificamente sulle disposizioni della direttiva 2020/1057, si deve ricordare, da un lato, che, come rilevato al punto 436 della presente sentenza, l'articolo 11 TFUE riveste un carattere trasversale che implica che il legislatore dell'Unione debba integrare le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente nelle politiche e azioni dell'Unione e, in particolare, nella politica comune dei trasporti in cui rientra la direttiva 2020/1057.

1443 Dall'altro lato, il controllo di legittimità che la Corte è chiamata ad effettuare, nel caso di specie, alla luce dell'articolo 11 TFUE, in combinato disposto con l'articolo 37 della Carta, riguarda un atto dell'Unione nel cui ambito il legislatore dell'Unione è tenuto a garantire, come è stato sottolineato, in particolare, ai punti 1210, 1223, 1308 e 1361 della presente sentenza, un equilibrio tra i diversi interessi e obiettivi in gioco.

1444 In tali circostanze, si deve ricordare che, quand'anche le disposizioni impugnate dell'articolo 1 della direttiva 2020/1057, considerate isolatamente, avessero notevoli effetti negativi sull'ambiente, occorrerebbe, per stabilire se si debba constatare una violazione dell'articolo 11 TFUE, in combinato disposto con l'articolo 37 della Carta, tenere conto delle altre azioni che il legislatore dell'Unione ha intrapreso per limitare simili effetti del trasporto stradale sull'ambiente e conseguire l'obiettivo globale di riduzione delle emissioni inquinanti.

1445 Nel caso di specie, con i suoi argomenti relativi alla violazione delle norme del diritto dell'Unione in materia di tutela dell'ambiente, la Repubblica di Polonia si basa sulla premessa secondo cui i criteri di applicazione delle norme in materia di distacco definiti dalle disposizioni impugnate dell'articolo 1 della direttiva 2020/1057 comporteranno effetti negativi sull'ambiente a causa dell'aumento delle emissioni inquinanti determinato dall'attuazione di tali criteri. In particolare, detto Stato membro sostiene che le disposizioni in parola comporteranno tragitti supplementari, spesso a vuoto, su lunghe distanze, in quanto i trasportatori sostituiranno le operazioni di cabotaggio e le operazioni di trasporto cross-trade, che esso asserisce essere più favorevoli per l'ambiente, con operazioni di trasporto bilaterale al fine di beneficiare dell'esenzione integrale da dette norme applicabile a queste ultime operazioni.

1446 A tale proposito, si deve ricordare, sotto un primo profilo, che, come risulta già, in particolare, dai punti 1318, 1321 e 1395 della presente sentenza, l'obbligo di applicare, in linea di principio, le norme in materia di distacco ai conducenti che effettuano operazioni di trasporto cross-trade e operazioni di cabotaggio derivava già dal quadro normativo esistente prima dell'entrata in vigore della direttiva 2020/1057, quale interpretato dalla Corte nella sentenza del 1º dicembre 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976).

1447 Di conseguenza, gran parte degli asseriti effetti negativi sull'ambiente che la Repubblica di Polonia attribuisce alle norme di cui all'articolo 1 della direttiva 2020/1057, ammesso che siano dimostrati, derivano, in realtà, non da quest'ultima, bensì dalle norme dell'Unione che erano applicabili prima dell'entrata in vigore di detta direttiva.

1448 Occorre rilevare, sotto un secondo profilo e in ogni caso, che i diversi tipi di operazioni di trasporto menzionati dalla Repubblica di Polonia non sono necessariamente interscambiabili. Infatti, mentre un'operazione di trasporto cross-trade e un'operazione di trasporto bilaterale potrebbero, in linea di principio, come sottolinea il Consiglio, sostituirsi l'una all'altra, un'operazione di cabotaggio non può, per sua stessa natura, essere sostituita da un'operazione di trasporto bilaterale.

1449 Inoltre, come risulta, in sostanza, dal punto 358 della presente sentenza, l'articolo 49 TFUE, quale attuato, nel settore dei trasporti, dal regolamento n. 1071/2009, garantisce a tutte le imprese il diritto di stabilirsi in via permanente, se del caso, mediante la creazione di filiali, nello Stato membro di loro scelta al fine di organizzare in modo ottimale le proprie attività, ottemperando nel contempo ai loro obblighi derivanti dal diritto dell'Unione. Così, i trasportatori che intendono effettuare trasporti nazionali in un altro Stato membro in modo sistematico o su una base molto regolare possono crearvi una filiale o qualsiasi altra sede stabile, il che potrebbe evitare i ritorni di veicoli su lunghe distanze, riguardo ai quali la Repubblica di Polonia afferma che produrranno effetti negativi sull'ambiente a causa dell'aumento delle emissioni di CO_2 e di inquinanti atmosferici.

1450 Pertanto, l'articolo 1 della direttiva 2020/1057 non può, di per sé, comportare notevoli effetti negativi sull'ambiente, in quanto, essendo idoneo ad indurre alcuni trasportatori a stabilirsi più vicino alla domanda effettiva di servizi di trasporto rispetto a quanto avveniva prima della sua entrata in vigore, esso contribuisce all'esistenza di un collegamento più stretto tra il luogo di stabilimento del prestatore di tali servizi e quello in cui essi sono effettivamente forniti.

1451 Sotto un terzo profilo, nel caso in cui, come suggerito dalla Repubblica di Polonia, un'impresa di trasporto scelga di far rientrare nello Stato membro di stabilimento un veicolo a vuoto affinché l'operazione di trasporto sia qualificata come bilaterale, si deve osservare che l'esercizio di una scelta siffatta non sarebbe sufficiente, in ogni caso, per far qualificare l'operazione di cui trattasi come bilaterale, ai sensi dell'articolo 1, paragrafi 3 e 4, della direttiva 2020/1057, in quanto tali disposizioni richiedono che le merci o i passeggeri siano trasportati da o verso lo Stato membro di stabilimento affinché un'operazione sia qualificata in tal modo.

1452 Peraltro, come risulta dal punto 377 della presente sentenza, il legislatore dell'Unione rimane legittimato, adeguando un atto legislativo al fine di aumentare la protezione sociale delle persone interessate, a modificare le condizioni di esercizio della libera prestazione di servizi e a garantire una concorrenza equa. Infatti, ai sensi dell'articolo 58, paragrafo 1, TFUE, il grado di liberalizzazione non è determinato direttamente dall'articolo 56 TFUE, bensì dallo stesso legislatore dell'Unione nell'ambito dell'attuazione della politica comune dei trasporti.

1453 Per il resto, rivestono carattere speculativo gli argomenti, addotti dalla Repubblica di Polonia, relativi agli operatori che sarebbero obbligati a lasciare il mercato a causa degli asseriti maggiori costi risultanti dai criteri di applicazione delle norme in materia di distacco definiti all'articolo 1 della direttiva 2020/1057, quali si applicano al trasporto cross-trade e al trasporto di cabotaggio. Ciò vale a maggior ragione alla luce delle considerazioni esposte ai punti da 1448 a 1450 della presente sentenza. In ogni caso, tale Stato membro non dimostra che siffatte asserite uscite dal mercato comporterebbero notevoli effetti negativi sull'ambiente.

1454 Sotto un quarto profilo, come affermato dal Consiglio, gli argomenti della Repubblica di Polonia non fanno emergere alcuna differenza intrinseca, in termini di efficacia e di impatto ambientale, tra un'operazione di trasporto cross-trade e un'operazione di trasporto bilaterale quando tali operazioni sono intese a rispondere a esigenze di trasporto in modo più o meno permanente in una determinata parte dell'Unione. Peraltro, come risulta, in sostanza, dal punto 1354 della presente sentenza, in forza dell'articolo 1, paragrafo 3, commi dal terzo al quinto, della direttiva 2020/1057, letto alla luce del considerando 10 della stessa, talune attività aggiuntive connesse alle operazioni di trasporto bilaterale beneficiano di un'estensione dell'esenzione dalle norme in materia di distacco prevista per queste ultime operazioni, e ciò proprio al fine di tenere conto degli eventuali incrementi di efficienza risultanti da una siffatta organizzazione del trasporto su strada.

1455 Infine, nella misura in cui la Repubblica di Polonia sostiene che l'applicazione delle norme in materia di distacco alle operazioni di trasporto combinato, quale prevista all'articolo 1, paragrafo 6, della direttiva 2020/1057, scoraggerebbe il ricorso a tali operazioni, il cui effetto favorevole sull'ambiente sarebbe riconosciuto, è sufficiente ricordare le considerazioni esposte ai punti 1330, 1331 e 1340 della presente sentenza, da cui risulta che, rispetto al sistema applicabile prima dell'entrata in vigore di detta direttiva, la menzionata disposizione è intesa solo a precisare le circostanze nelle quali i trasportatori che effettuano un'operazione di trasporto combinato possono beneficiare di un'esenzione da dette regole per alcune parti di tale operazione. Pertanto, non è dimostrato che detta disposizione abbia l'effetto di scoraggiare questo tipo di operazioni.

1456 In ogni caso, tenuto conto della natura della direttiva 2020/1057, la quale mira a raggiungere un equilibrio tra i diversi obiettivi che persegue, senza rientrare, essa stessa, nella politica dell'Unione in materia di tutela dell'ambiente, non può essere dimostrata una violazione dell'articolo 11 TFUE, in combinato disposto con l'articolo 37 della Carta, per il solo motivo che, adottando tale atto, il legislatore dell'Unione non ha favorito tutte le attività di trasporto che potrebbero essere considerate favorevoli all'ambiente, a scapito di una maggiore protezione sociale per i conducenti.

1457 Tenuto conto di quanto precede, in assenza di notevoli effetti negativi sull'ambiente derivanti dalle disposizioni impugnate dell'articolo 1 della direttiva 2020/1057 relative alle operazioni di trasporto cross-trade, di trasporto combinato o di trasporto di cabotaggio, occorre respingere gli argomenti sollevati dalla Repubblica di Polonia relativi alla violazione dell'articolo 11 TFUE, in combinato disposto con l'articolo 37 della Carta.

1458 In tali circostanze, non occorre esaminare né gli argomenti basati da detto Stato membro su altri atti dell'Unione, i cui obiettivi in materia ambientale sarebbero asseritamente compromessi dall'adozione dell'articolo 1 della direttiva 2020/1057, né i vari provvedimenti adottati dal legislatore dell'Unione nel settore del trasporto su strada, invocati dal Parlamento e dal Consiglio, al fine di valutare in quale misura detto legislatore abbia tenuto conto dell'obiettivo globale di riduzione delle emissioni inquinanti in tale settore.

1459 Di conseguenza, il quarto motivo della Repubblica di Polonia deve essere respinto in quanto infondato.

1460 Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, i ricorsi proposti dalla Repubblica di Lituania (causa C-541/20), dalla Repubblica di Bulgaria (causa C-544/20), dalla Romania (causa C-548/20) e dalla Repubblica di Cipro (causa C-550/20) devono essere integralmente respinti. Del pari, i ricorsi proposti dall'Ungheria (causa C-551/20) e dalla Repubblica di Polonia (causa C-555/20) devono essere respinti nelle parti in cui mirano ad ottenere l'annullamento dell'articolo 1, paragrafi da 3 a 7, della direttiva 2020/1057 o di alcune di tali disposizioni.

4. Sull'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva 2020/1057

1461 A sostegno del suo ricorso volto all'annullamento dell'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva 2020/1057 nella parte in cui detta disposizione fissa al 2 febbraio 2022 la data limite di recepimento di tale direttiva, la Repubblica di Polonia (causa C-555/20) deduce tre motivi, che possono essere esaminati congiuntamente, vertenti sulla violazione, per il primo, del principio della certezza del diritto, per il secondo, del principio di proporzionalità e, per il terzo, dell'articolo 94 TFUE.

a) Argomenti delle parti

1462 Per quanto riguarda, in primo luogo, l'asserita violazione del principio della certezza del diritto, la Repubblica di Polonia ricorda che tale principio esige che le norme giuridiche siano chiare, precise e prevedibili nei loro effetti, affinché gli interessati possano orientarsi nelle situazioni e nei rapporti giuridici rientranti nell'ambito dell'ordinamento giuridico dell'Unione. Detto principio si imporrebbe con particolare rigore quando la normativa di cui trattasi possa comportare oneri finanziari, come nel caso della direttiva 2020/1057.

1463 Orbene, le disposizioni impugnate dell'articolo 1 di tale direttiva non preciserebbero gli obblighi dei trasportatori. Esse presenterebbero, inoltre, problemi di interpretazione nonché difficoltà di ordine pratico quanto all'individuazione della normativa applicabile alle condizioni di lavoro e di occupazione dei conducenti che effettuano operazioni di trasporto su strada. Gli atti nazionali di recepimento nonché i documenti di interpretazione e le guide della Commissione, sempre che vengano adottati, dovrebbero fornire chiarimenti.

1464 Inoltre, l'attuazione di tali disposizioni implicherebbe lunghi lavori legislativi a livello nazionale. Di conseguenza, una parte significativa del termine di 18 mesi destinato al recepimento della direttiva 2020/1057 sarebbe dedicata alla redazione e all'adozione della normativa nazionale. Ciò ridurrebbe sensibilmente il tempo di cui potranno disporre i trasportatori per prendere conoscenza dell'oggetto e della portata degli obblighi ad essi incombenti. Oltre a ciò, le normative nazionali definirebbero anche le condizioni di occupazione e di lavoro e i trasportatori sarebbero tenuti a prendere conoscenza delle norme pertinenti previste da più di uno Stato membro. Infine, l'assenza di un obbligo di fissare un termine di recepimento specifico non potrebbe essere assimilata a un pieno potere discrezionale del legislatore dell'Unione al riguardo.

1465 Per quanto concerne, in secondo luogo, l'asserita violazione del principio di proporzionalità, la Repubblica di Polonia sostiene che la fissazione da parte del legislatore dell'Unione di un termine di recepimento ridotto di 18 mesi non soddisfa i requisiti derivanti da tale principio.

1466 Il legislatore dell'Unione non avrebbe presentato motivi oggettivi che giustifichino la fissazione di detto termine, mentre il termine adottato per gli atti di tale natura sarebbe di almeno due anni. Tenuto conto della specificità del settore del trasporto su strada, che sarebbe caratterizzato da un'elevata mobilità e, pertanto, dalla necessità di applicare le norme di molti Stati membri durante un breve periodo di riferimento, detto legislatore avrebbe dovuto tenere conto altresì del fatto che i trasportatori dovranno prepararsi ad applicare anche i requisiti derivanti dagli altri atti che compongono il «Pacchetto mobilità».

1467 Il legislatore dell'Unione non avrebbe nemmeno tenuto conto della posizione dominante occupata sul mercato del trasporto stradale dalle PMI, per le quali l'adeguamento alle nuove normative comporterebbe difficoltà e costi specifici. Per di più, la pandemia di COVID-19 avrebbe causato ulteriori difficoltà. Infine, verrebbero applicate sanzioni, a volte severe, ai trasportatori che non siano in grado di adeguarsi alle nuove norme entro il termine impartito.

1468 Per quanto riguarda la misura in cui la precedente situazione di diritto e di fatto dei trasportatori è stata modificata dalla direttiva 2020/1057, la questione dell'applicazione della direttiva 96/71 al trasporto su strada avrebbe costituito a lungo un punto controverso. Pertanto, esisterebbe, come risulta dal considerando 4 della direttiva 2020/1057, un certo numero di discrepanze tra gli Stati membri nell'interpretazione, applicazione ed attuazione delle disposizioni della direttiva 96/71. La sentenza del 1º dicembre 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976), avrebbe risolto solo alcune delle questioni relative alle modalità di esercizio dei trasporti internazionali.

1469 Per quanto riguarda, in terzo luogo, l'asserita violazione dell'articolo 94 TFUE, la Repubblica di Polonia afferma che il termine di recepimento previsto all'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva 2020/1057 non tiene conto della situazione economica dei trasportatori. In tale contesto, detto Stato membro fa parimenti riferimento al fatto che il settore è dominato dalle PMI, che le modifiche in questione comportano costi considerevoli e che queste ultime sono state introdotte durante un periodo di crisi economica e di perturbazione del funzionamento dell'attività di trasporto a causa della pandemia di COVID-19.

1470 Il Parlamento e il Consiglio sostengono che tali argomenti sono infondati.

b) Giudizio della Corte

1471 Ai fini dell'esame dei presenti motivi, occorre ricordare che l'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva 2020/1057 prevede, al primo comma, che gli Stati membri devono adottare e pubblicare le misure nazionali necessarie per conformarsi a tale direttiva «[e]ntro il 2 febbraio 2022» e aggiunge, al secondo comma, che i medesimi Stati devono applicare tali misure a decorrere dalla stessa data.

1472 In primo luogo, per quanto riguarda l'asserita violazione del principio della certezza del diritto, si deve osservare che la Repubblica di Polonia addebita al legislatore dell'Unione non già di avere adottato un termine di recepimento impreciso, bensì di avere fissato un termine di recepimento troppo breve, tenuto conto dell'incertezza attorno all'interpretazione delle norme previste all'articolo 1 della direttiva 2020/1057 e dei problemi pratici relativi all'applicazione delle stesse.

1473 A tal riguardo, occorre ricordare che, ai sensi dell'articolo 288, terzo comma, TFUE, una direttiva vincola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi. Di conseguenza, come sottolineato dal Parlamento, il risultato da raggiungere è già indicato nell'atto giuridico

stesso dell'Unione. Ne deriva che, nel caso di specie, i trasportatori hanno avuto la possibilità di prendere conoscenza, almeno dal 31 luglio 2020, data di pubblicazione della direttiva 2020/1057 nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, dei loro futuri obblighi derivanti da tale direttiva.

1474 Inoltre, la misura in cui le disposizioni previste all'articolo 1, paragrafi da 3 a 7, della direttiva 2020/1057 creano nuovi obblighi a carico delle imprese di trasporto è, in ogni caso, necessariamente limitata dal fatto che, come risulta dai punti da 1178 a 1182 della presente sentenza, il regime che disciplina l'applicazione delle norme in materia di distacco ai conducenti derivante dai criteri fissati da tali disposizioni è, in parte, simile a quello che esisteva prima dell'entrata in vigore di detta direttiva.

1475 Laddove la Repubblica di Polonia adduce problemi di interpretazione e difficoltà di ordine pratico che sarebbero sollevati dall'individuazione della normativa applicabile alle condizioni di lavoro e di occupazione dei conducenti, occorre rilevare, da un lato, che, contrariamente a quanto suggerito da tale Stato membro, il diritto nazionale applicabile in una determinata fattispecie non dipende dagli atti nazionali di recepimento, bensì dalle disposizioni stesse dell'articolo 1 della direttiva 2020/1057, le quali elencano tipi di operazioni di trasporto chiaramente definiti e precisano a quali tipi di operazioni di trasporto debbano essere considerate applicabili le norme in materia di distacco e quindi le norme nazionali dello Stato membro ospitante in materia di condizioni di lavoro e di occupazione.

1476 Dall'altro lato, come risulta dai considerando 4, 8 e 9 della direttiva 2020/1057 e come è stato esposto, in sostanza, al punto 1224 della presente sentenza, è proprio in ragione, segnatamente, di un certo numero di discrepanze che erano state rilevate tra gli Stati membri nell'interpretazione, applicazione ed attuazione delle disposizioni del diritto dell'Unione applicabili prima dell'entrata in vigore di tale direttiva che il legislatore dell'Unione ha inteso adottare una normativa specifica per il settore stradale, la quale prevede criteri che consentono di determinare in quali situazioni i conducenti debbano essere assoggettati alle norme relative al distacco di lunga durata previste dalla direttiva 96/71.

1477 Laddove la Repubblica di Polonia sostiene che una parte significativa del termine di 18 mesi dovrebbe essere dedicata all'adozione della normativa nazionale necessaria per recepire la direttiva 2020/1057, tale Stato membro si basa sulla premessa erronea secondo cui gli obblighi dei trasportatori in materia di determinazione della normativa applicabile alle condizioni di lavoro e di occupazione dei conducenti derivano dagli atti di trasposizione adottati dagli Stati membri, mentre, come esposto al punto 1473 della presente sentenza, tali obblighi risultano dall'articolo 1 di detta direttiva. Ne consegue che il fatto che il legislatore nazionale in Polonia si sia eventualmente trovato di fronte alla necessità di dedicare una parte più o meno significativa del suddetto termine all'adozione degli atti di trasposizione necessari al riguardo non dimostra che il legislatore dell'Unione abbia violato i suoi obblighi derivanti dal principio della certezza del diritto.

1478 La Repubblica di Polonia afferma inoltre che i trasportatori avranno bisogno di tempo per prendere conoscenza delle norme pertinenti di più Stati membri, e ciò segnatamente in quanto il diritto dell'Unione impone non solo un livello minimo di retribuzione, ma altresì, in forza della direttiva 2020/1057, l'applicazione delle condizioni di lavoro e di occupazione dello Stato membro ospitante. A tal riguardo, si deve osservare, da un lato, che, come sottolineato dal Consiglio, la data limite di recepimento del 2 febbraio 2022 è stata prevista, come risulta espressamente dall'articolo 9, paragrafo 1, secondo comma, della direttiva 2020/1057, in combinato disposto con il considerando 43 della stessa, come una data fissa a partire dalla quale le disposizioni nazionali

devono essere applicate al fine di evitare la creazione di nuovi ostacoli mediante un'applicazione differenziata da parte degli Stati membri fino alla scadenza del termine di recepimento previsto. Pertanto, qualunque sia la parte del termine di recepimento di 18 mesi dedicato da uno Stato membro al recepimento della direttiva 2020/1057, detto termine non poteva, in ogni caso, imporre i nuovi obblighi derivanti da tale direttiva alle imprese di trasporto prima del 2 febbraio 2022.

1479 Dall'altro lato, come sottolinea la stessa Repubblica di Polonia, l'articolo 3, paragrafo 3, della direttiva 2018/957 ha previsto che quest'ultima direttiva sarebbe stata applicata al settore del trasporto su strada a decorrere dalla data di applicazione di un atto legislativo che modifica la direttiva 2006/22 per quanto riguarda le prescrizioni di applicazione e stabilisce norme specifiche in relazione alle direttive 96/71 e 2014/67 per il distacco dei conducenti nel settore dei trasporti su strada. Di conseguenza, se è vero che le condizioni previste dalla direttiva 96/71, come modificata dalla direttiva 2018/957, sono divenute applicabili a partire dalla data entro cui doveva essere recepita la direttiva 2020/1057, resta il fatto che le imprese di trasporto erano informate fin dall'adozione della direttiva 2018/957, ossia il 28 giugno 2018, del fatto che il legislatore dell'Unione aveva previsto una *lex specialis* nel settore del trasporto su strada e che le modifiche apportate dalla direttiva 2020/1057 alla direttiva 96/71 sarebbero entrate in vigore una volta divenuta applicabile tale *lex specialis*.

1480 Pertanto, la Repubblica di Polonia non dimostra, con le difficoltà da essa allegate relative all'interpretazione e all'applicazione dell'articolo 1 della direttiva 2020/1057, che, fissando il termine di recepimento di tale direttiva in 18 mesi, il legislatore dell'Unione abbia violato il principio della certezza del diritto.

1481 In secondo luogo, per quanto riguarda l'asserita violazione del principio di proporzionalità, si deve osservare che, al punto 42 dell'accordo interistituzionale, il Parlamento, il Consiglio e la Commissione hanno sottolineato la necessità, relativamente alla procedura legislativa ordinaria, di prevedere un termine di recepimento delle direttive quanto più breve possibile e che non superi, di regola, i due anni. Tale approccio si inserisce nell'ambito dell'obiettivo più generale di garantire un'applicazione tempestiva e corretta della legislazione dell'Unione negli Stati membri.

1482 Inoltre, il legislatore dell'Unione dispone di un margine di discrezionalità per fissare il termine di recepimento di una direttiva e, contrariamente a quanto suggerito dalla Repubblica di Polonia, non è affatto tenuto a precisare i motivi che hanno giustificato la fissazione di tale termine ogni volta che esso sia inferiore a due anni.

1483 Non può essere accolto neppure l'argomento del tutto generico secondo cui la presa in considerazione degli obblighi derivanti dagli altri atti che formano il «Pacchetto mobilità» avrebbe dovuto comportare la fissazione di un termine di recepimento più lungo per le disposizioni della direttiva 2020/1057. Infatti, il solo fatto che siano applicabili termini di attuazione diversi agli obblighi pertinenti di ciascun atto di tale «Pacchetto mobilità» dimostra per l'appunto che il legislatore dell'Unione ha preso in considerazione la natura degli obblighi nonché le circostanze specifiche di ciascuno degli atti in parola al fine di stabilire un termine di recepimento o di applicazione adeguato.

1484 Oltre a ciò, con il suo argomento altrettanto generico relativo alla pandemia di COVID-19, la Repubblica di Polonia non dimostra in che modo i costi, le restrizioni alla prestazione dei servizi o le modifiche apportate alle normative degli Stati membri determinati da tale pandemia potessero avere una qualsiasi incidenza sulla fissazione del termine di recepimento della direttiva

2020/1057. In ogni caso, non spettava al legislatore dell'Unione porre rimedio agli effetti di tale pandemia nell'ambito della direttiva 2020/1057, la quale si prefigge, in particolare, di migliorare le condizioni di lavoro dei conducenti, e ciò a maggior ragione in quanto, come risulta dal punto 286 della presente sentenza, altri atti legislativi specifici dell'Unione avevano un simile scopo.

1485 Inoltre, la Repubblica di Polonia non può pretendere di dimostrare il carattere sproporzionato del termine di recepimento della direttiva 2020/1057 formulando congetture sulla frequenza dei comportamenti che violano gli obblighi derivanti dalla stessa in materia di distacco dei lavoratori nel settore del trasporto su strada, dato che, peraltro, l'eventuale severità delle sanzioni applicate dagli Stati membri in caso di inosservanza delle condizioni di occupazione e di lavoro o dei requisiti formali ad esse relativi non è affatto idonea a mettere in discussione la durata stessa di tale termine.

1486 Di conseguenza, e alla luce delle considerazioni esposte ai punti da 1473 a 1476, 1478 e 1479 della presente sentenza, dai quali risulta, in particolare, che il legislatore dell'Unione ha tenuto conto delle peculiarità del settore del trasporto su strada, compresa la presenza di PMI sul mercato, cui fa riferimento il considerando 20 della direttiva 2020/1057, non si può ritenere che, fissando un termine di recepimento di 18 mesi all'articolo 9, paragrafo 1, primo comma, di tale direttiva, detto legislatore abbia manifestamente ecceduto quanto era necessario per conseguire, nell'ambito del recepimento della menzionata direttiva, l'obiettivo consistente nel garantire un'applicazione tempestiva e corretta della legislazione dell'Unione negli Stati membri.

1487 In terzo luogo, per quanto riguarda l'asserita violazione dell'articolo 94 TFUE, è sufficiente ricordare che, come risulta dal punto 1390 della presente sentenza, l'articolo 1, paragrafi da 3 a 7, della direttiva 2020/1057 non disciplina i «prezzi [o le] condizioni di trasporto», ai sensi di tale articolo 94, ma si limita a fissare criteri di applicazione delle norme relative al distacco dei conducenti nel settore del trasporto su strada. Dal momento che detto articolo 94 non è quindi applicabile a tali paragrafi dell'articolo 1 della menzionata direttiva, l'argomento vertente sulla violazione di detto articolo a motivo della durata del termine previsto per il recepimento dei suddetti paragrafi deve essere respinto.

1488 Poiché non è stato accolto nessuno dei motivi dedotti dalla Repubblica di Polonia a sostegno delle conclusioni del suo ricorso dirette all'annullamento dell'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva 2020/1057 (causa C-555/20), occorre respingere tali conclusioni e, di conseguenza, il ricorso nel suo insieme.

5. Conclusione relativa alla direttiva 2020/1057

1489 Dal complesso delle considerazioni che precedono risulta che occorre respingere, da un lato, i ricorsi della Repubblica di Lituania (causa C-541/20) e dell'Ungheria (causa C-551/20), nelle parti in cui vertono sulla direttiva 2020/1057, nonché, dall'altro, i ricorsi della Repubblica di Bulgaria (causa C-544/20), della Romania (causa C-548/20), della Repubblica di Cipro (causa C-550/20) e della Repubblica di Polonia (causa C-555/20).

D. Conclusione generale sui ricorsi

1490 Alla luce di tutto quanto precede, occorre:

– annullare l'articolo 1, punto 3, del regolamento 2020/1055, nella parte in cui inserisce il paragrafo 1, lettera b), nell'articolo 5 del regolamento n. 1071/2009;

– respingere i ricorsi quanto al resto.

V. Sulle spese

1491 Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda.

1492 L'articolo 138, paragrafo 3, di tale regolamento prevede che, se le parti soccombono rispettivamente su uno o più capi, le spese sono compensate. Tuttavia, qualora ciò appaia giustificato alla luce delle circostanze del caso di specie, la Corte può decidere che una parte sostenga, oltre alle proprie spese, una quota delle spese della controparte.

1493 Poiché il Parlamento e il Consiglio hanno chiesto la condanna alle spese della Repubblica di Lituania (causa C-541/20), della Repubblica di Bulgaria (cause C-543/20 e C-544/20), della Romania (cause C-546/20 e C-548/20), della Repubblica di Cipro (causa C-550/20) e della Repubblica di Polonia (cause C-553/20 e C-555/20), tali Stati membri, rimasti soccombenti, devono essere condannati alle spese, ivi comprese, per quanto riguarda la Repubblica di Lituania, quelle relative al procedimento sommario (causa C-541/20 R).

1494 Poiché la Repubblica di Cipro ha chiesto la condanna alle spese del Parlamento e del Consiglio (causa C-549/20), tali istituzioni, rimaste soccombenti, devono essere condannate alle spese relative a tale causa.

1495 Poiché la Repubblica di Lituania, la Repubblica di Bulgaria, la Romania, l'Ungheria, la Repubblica di Malta e la Repubblica di Polonia sono rimaste parzialmente soccombenti (cause C-542/20, C-545/20, C-547/20, C-551/20, C-552/20 e C-554/20), ciascuno di detti Stati membri si farà carico delle proprie spese relative a tali cause, ivi comprese, per quanto riguarda la Repubblica di Bulgaria, quelle relative al procedimento sommario (causa C-545/20 R).

1496 Conformemente all'articolo 140, paragrafo 1, del medesimo regolamento, il Regno del Belgio, il Regno di Danimarca, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica di Estonia, la Repubblica ellenica, la Repubblica francese, la Repubblica italiana, la Repubblica di Lettonia, la Repubblica di Lituania, il Granducato di Lussemburgo, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica d'Austria, la Romania e il Regno di Svezia si faranno carico delle spese relative al proprio intervento.

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

1) Nella causa C-541/20, Lituania/Parlamento e Consiglio:

– il ricorso è respinto;

– la Repubblica di Lituania è condannata alle spese, ivi comprese quelle relative al procedimento sommario (causa C-541/20 R);

– il Regno di Danimarca, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica di Estonia, la Repubblica francese, la Repubblica italiana, la Repubblica di Lettonia, il Granducato di Lussemburgo, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica d'Austria, la Romania e il Regno di Svezia si fanno carico delle proprie spese.

2) Nella causa C-542/20, Lituania/Parlamento e Consiglio:

– l'articolo 1, punto 3, del regolamento (UE) 2020/1055 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 luglio 2020, che modifica i regolamenti (CE) n. 1071/2009, (CE) n. 1072/2009 e (UE) n. 1024/2012 per adeguarli all'evoluzione del settore del trasporto su strada, è annullato nella parte in cui inserisce il paragrafo 1, lettera b), nell'articolo 5 del regolamento (CE) n. 1071/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, che stabilisce norme comuni sulle condizioni da rispettare per esercitare l'attività di trasportatore su strada e abroga la direttiva 96/26/CE del Consiglio;

– il ricorso è respinto quanto al resto;

– ciascuna parte si fa carico delle proprie spese;

– il Regno di Danimarca, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica di Estonia, la Repubblica ellenica, la Repubblica francese, la Repubblica italiana, la Repubblica di Lettonia, il Granducato di Lussemburgo, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica d'Austria, la Romania e il Regno di Svezia si fanno carico delle proprie spese.

3) Nella causa C-543/20, Bulgaria/Parlamento e Consiglio:

– il ricorso è respinto;

– la Repubblica di Bulgaria è condannata alle spese;

– il Regno di Danimarca, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica ellenica, la Repubblica francese, la Repubblica italiana, la Repubblica di Lettonia, il Granducato di Lussemburgo, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica d'Austria, la Romania e il Regno di Svezia si fanno carico delle proprie spese.

4) Nella causa C-544/20, Bulgaria/Parlamento e Consiglio:

– il ricorso è respinto;

– la Repubblica di Bulgaria è condannata alle spese;

– **il Regno di Danimarca, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica di Estonia, la Repubblica francese, la Repubblica italiana, la Repubblica di Lettonia, il Granducato di Lussemburgo, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica d'Austria, la Romania e il Regno di Svezia si fanno carico delle proprie spese.**

5) **Nella causa C-545/20, Bulgaria/Parlamento e Consiglio:**

– **l'articolo 1, punto 3, del regolamento 2020/1055 è annullato nella parte in cui inserisce il paragrafo 1, lettera b), nell'articolo 5 del regolamento n. 1071/2009;**

– **il ricorso è respinto quanto al resto;**

– **ciascuna parte si fa carico delle proprie spese, ivi comprese quelle relative al procedimento sommario (causa C-545/20 R);**

– **il Regno di Danimarca, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica di Estonia, la Repubblica ellenica, la Repubblica francese, la Repubblica italiana, la Repubblica di Lettonia, la Repubblica di Lituania, il Granducato di Lussemburgo, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica d'Austria, la Romania e il Regno di Svezia si fanno carico delle proprie spese.**

6) **Nella causa C-546/20, Romania/Parlamento e Consiglio:**

– **il ricorso è respinto;**

– **la Romania è condannata alle spese;**

– **il Regno di Danimarca, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica ellenica, la Repubblica francese, la Repubblica italiana, la Repubblica di Lettonia, il Granducato di Lussemburgo, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica d'Austria e il Regno di Svezia si fanno carico delle proprie spese.**

7) **Nella causa C-547/20, Romania/Parlamento e Consiglio:**

– **l'articolo 1, punto 3, del regolamento 2020/1055 è annullato nella parte in cui inserisce il paragrafo 1, lettera b), nell'articolo 5 del regolamento n. 1071/2009;**

– **il ricorso è respinto quanto al resto;**

– **ciascuna parte si fa carico delle proprie spese;**

– **il Regno di Danimarca, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica di Estonia, la Repubblica ellenica, la Repubblica francese, la Repubblica italiana, la Repubblica di Lettonia, la Repubblica di Lituania, il Granducato di Lussemburgo, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica d'Austria e il Regno di Svezia si fanno carico delle proprie spese.**

8) **Nella causa C-548/20, Romania/Parlamento e Consiglio:**

– **il ricorso è respinto;**

– **la Romania è condannata alle spese;**

– **il Regno di Danimarca, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica di Estonia, la Repubblica francese, la Repubblica italiana, la Repubblica di Lettonia, il Granducato di Lussemburgo, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica d'Austria e il Regno di Svezia si fanno carico delle proprie spese.**

9) **Nella causa C-549/20, Cipro/Parlamento e Consiglio:**

– **l'articolo 1, punto 3, del regolamento 2020/1055 è annullato nella parte in cui inserisce il paragrafo 1, lettera b), nell'articolo 5 del regolamento n. 1071/2009;**

– **il Parlamento e il Consiglio sono condannati alle spese;**

– **il Regno di Danimarca, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica di Estonia, la Repubblica francese, la Repubblica italiana, la Repubblica di Lettonia, la Repubblica di Lituania, il Granducato di Lussemburgo, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica d'Austria, la Romania e il Regno di Svezia si fanno carico delle proprie spese.**

10) **Nella causa C-550/20, Cipro/Parlamento e Consiglio:**

– **il ricorso è respinto;**

– **la Repubblica di Cipro è condannata alle spese;**

– **il Regno di Danimarca, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica di Estonia, la Repubblica francese, la Repubblica italiana, la Repubblica di Lettonia, il Granducato di Lussemburgo, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica d'Austria, la Romania e il Regno di Svezia si fanno carico delle proprie spese.**

11) **Nella causa C-551/20, Ungheria/Parlamento e Consiglio:**

– **l'articolo 1, punto 3, del regolamento 2020/1055 è annullato nella parte in cui inserisce il paragrafo 1, lettera b), nell'articolo 5 del regolamento n. 1071/2009;**

– **il ricorso è respinto quanto al resto;**

– **ciascuna parte si fa carico delle proprie spese;**

– **il Regno di Danimarca, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica di Estonia, la Repubblica ellenica, la Repubblica francese, la Repubblica italiana, la Repubblica di Lettonia, la Repubblica di Lituania, il Granducato di Lussemburgo, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica d'Austria, la Romania e il Regno di Svezia si fanno carico delle proprie spese.**

12) **Nella causa C-552/20, Malta/Parlamento e Consiglio:**

– **l'articolo 1, punto 3, del regolamento 2020/1055 è annullato nella parte in cui inserisce il paragrafo 1, lettera b), nell'articolo 5 del regolamento n. 1071/2009;**

– **il ricorso è respinto quanto al resto;**

– **ciascuna parte si fa carico delle proprie spese;**

– **il Regno del Belgio, il Regno di Danimarca, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica di Estonia, la Repubblica francese, la Repubblica italiana, la Repubblica di Lettonia, la Repubblica di Lituania, il Granducato di Lussemburgo, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica d'Austria, la Romania e il Regno di Svezia si fanno carico delle proprie spese.**

13) **Nella causa C-553/20, Polonia/Parlamento e Consiglio:**

– **il ricorso è respinto;**

– **la Repubblica di Polonia è condannata alle spese;**

– **il Regno di Danimarca, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica francese, la Repubblica italiana, la Repubblica di Lettonia, il Granducato di Lussemburgo, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica d'Austria, la Romania e il Regno di Svezia si fanno carico delle proprie spese.**

14) **Nella causa C-554/20, Polonia/Parlamento e Consiglio:**

– **l'articolo 1, punto 3, del regolamento 2020/1055 è annullato nella parte in cui inserisce il paragrafo 1, lettera b), nell'articolo 5 del regolamento n. 1071/2009;**

– **il ricorso è respinto quanto al resto;**

– **ciascuna parte si fa carico delle proprie spese;**

– **il Regno di Danimarca, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica di Estonia, la Repubblica francese, la Repubblica italiana, la Repubblica di Lettonia, la Repubblica di Lituania, il Granducato di Lussemburgo, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica d'Austria, la Romania e il Regno di Svezia si fanno carico delle proprie spese.**

15) **Nella causa C-555/20, Polonia/Parlamento e Consiglio:**

– **il ricorso è respinto;**

– **la Repubblica di Polonia è condannata alle spese;**

– **il Regno di Danimarca, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica di Estonia, la Repubblica francese, la Repubblica italiana, la Repubblica di Lettonia, il Granducato di Lussemburgo, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica d'Austria, la Romania e il Regno di Svezia si fanno carico delle proprie spese.**

Firme