La deroga di cui al n. 2, lett. c), dell'art. 14 bis sopra menzionato non può essere estesa ad operazioni di trasporto le quali, sia a causa delle dimensioni insolite dell'azienda agricola, sia a causa del raggruppamento dei prodotti di più aziende, rendono necessario rivolgersi a mercati più lontani di quello più prossimo, di cui si servono normalmente le aziende della regione.

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE PIETER VERLOREN VAN THEMAAT del 12 febbraio 1985 *

Signor Presidente,
signori Giudici,

1. Introduzione

Le parti principali delle due cause riunite di cui devo trattare oggi spettano ad un commerciante di ovini, nel contempo proprietario di un macello e di una fattoria (Hackett Limited) e ad un allevatore di suini (Dovey). In punto è la questione se questi protagonisti Hackett e Dovey, trasportando pecore e, rispettivamente, porci ad un mercato posto a circa 150 e, rispettivamente, 95 miglia dalla loro fattoria, fossero obbligati ad usare l'apparecchio prescritto dal regolamento del Consiglio n. 1463/70 (GU 1970, L 164, pag. 1) per il controllo dell'osservanza dei periodi di guida e di riposo prescritti dal regolamento del Consiglio n. 543/69 (GU 1969, L 77, pag. 49), emendato dai regolamenti nn. 515/72 (GU 1972, L 67, pag. 11) e 2827/77 (GU 1977, L 334, pag. 1). La soluzione della questione dipende dall'interpretazione dell'art. 14 bis n. 2 lett. c) del regolamento n. 543/69, in seguito emendato. Questa disposizione autorizza fra l'altro gli Stati membri, sentita la Commissione, ad autorizzare deroghe al regolamento « per il trasporto di animali vivi dall'azienda agricola fino ai mercati locali e viceversa ». Il regolamento n. 1463/70, riguardante l'istituzione di un apparecchio di controllo per i trasporti su strada (il tachigrafo) contempla nell'art. 3 n. 2 una analoga possibilità di deroga. Il legislatore britannico si è valso di queste possibilità, ma dette disposizioni nazionali non sono direttamente rilevanti nel presente caso. Il giudice proponente vi ha infatti sottoposto unicamente questioni vertenti sul significato di detto art. 14 bis n. 2 lett. c) del regolamento del Consiglio n. 543/69, emendato dal regolamento del Consiglio n. 2827/77.

Le questioni sono le seguenti:

« Se per " mercato locale " ai sensi dell'art. 14 bis n. 2 lett. c) del regolamento del Consiglio n. 543/69, emendato dal regolamento del Consiglio n. 2827/77, debba intendersi:

* Traduzione dall'olandese.

1) un mercato (di qualsiasi tipo), situato ad una distanza ragionevole dall'azienda agricola di cui trattasi,

oppure

2) un mercato (di qualsiasi tipo), situato ad una distanza ragionevole dall'azienda agricola, tenuto conto della situazione geografica locale,

oppure

3) un mercato situato a distanza ragionevole dall'azienda agricola (e/o a distanza ragionevole, tenuto conto della situazione geografica locale) in relazione al genere ed alla razza degli animali acquistati o venduti su detto mercato, e, in caso affermativo, a partire da quale distanza (eventualmente) detto mercato non vada più considerato " locale ",

oppure

4) un mercato a distanza ragionevole dall'azienda agricola (e/o a distanza ragionevole tenuto conto della situazione geografica locale) sul quale il genere o la razza di animali in questione può venire acquistato o venduto a condizioni commercialmente vantaggiose, tenuto conto della quantità di capi richiesta e, in caso affermativo:

   a) come vada interpretato il termine " vantaggioso " in questo contesto e

   b) a partire da quale distanza " eventualmente " questo mercato non vada più considerato " locale "

oppure

5) un mercato raggiungibile con quattro ore di guida, (o il massimo periodo di guida ininterrotta consentito dalle norme vigenti in quel momento) dall'azienda agricola dalla quale gli animali provengono. »

Come si desume dalle stesse questioni, nonché dalle osservazioni presentate in proposito dai protagonisti, dalla Commissione e dal governo del Regno Unito, osservazioni che sono state ampliate all'udienza, la questione pregiudiziale può essere risolta in vari modi. Si può infatti porre l'accento sulla situazione geografica, sulla lettera e sugli scopi sociali e di altro genere del « regolamento sui periodi di guida e di riposo » oppure unicamente sugli interessi commerciali degli interessati. Questi naturalmente (soprattutto se la loro domanda od offerta, come nel presente caso, riguarda grandi quantità di animali vivi) compreranno o venderanno di preferenza su un mercato in cui la domanda o, rispettivamente, l'offerta sia di dimensioni tali che i prezzi di acquisto siano i più bassi e quelli di vendita i più alti possibili. Il commerciante di ovini, come primo protagonista, attraversa per questo regolarmente mezza Inghilterra in direzione Nord poiché proprio là, a 150 miglia dalla sua fattoria e dal suo macello, vi è un'offerta sufficientemente grande di pecore. Sui mercati più vicini non può procurarsi i quantitativi che gli occorrono (da 300 a 400 capi) di pecore della qualità che desidera. D'altro canto il Dovey, come secondo protagonista, non può smaltire la sua offerta settimanale di circa 60 porci (in parte provenienti da suo fratello e in parte di altri allevatori di suini del luogo) sui mercati più vicini di Salsisbury e di Winchester, almeno non può farlo senza che i prezzi crollino. Egli vende perciò i propri suini (e quelli di suo fratello) sul mercato di Banbury situato a 95 miglia ad ovest della sua fattoria (a suo dire, a circa due ore di percorso). È chiaro

che entrambi i protagonisti, a causa dei loro interessi commerciali, propendono per un'interpretazione ampia di detta disposizione di deroga. Il giudice di primo grado dimostrava comprensione per questa interpretazione commerciale della nozione di « mercato locale » ed assolveva i protagonisti. A proposito dell'allevatore di suini esso teneva conto pure del fatto che non era stato superato il periodo massimo di guida (senza riposo). È poi degno di nota il fatto che entrambi gli autocarri erano muniti del prescritto apparecchio di controllo, ma non ne facevano uso. In seguito ad appello interposto a richiesta del ministero dei trasporti il giudice proponente vi ha sottoposto le questioni sopra riprodotte.

2. La soluzione delle questioni

2.1. *Natura delle attività di cui trattasi*

Come la vostra Corte ha già fatto comprendere nelle domande rivolte alle parti, le questioni pregiudiziali devono essere risolte anche con riguardo alla portata della nota disposizione di deroga. Per il protagonista Hackett la fattoria aveva importanza solo molto secondaria nella sua attività economica. Le pecore, dopo esser state acquistate a grande distanza ed esser state trasportate nella fattoria, vi rimanevano solo alcuni giorni prima di essere trasferite al macello di sua proprietà. L'altro protagonista trasporta settimanalmente non solo i propri suini, ma in gran parte anche quelli di suo fratello e di terzi. Sotto questo aspetto egli è più un trasportatore di professione che un agricoltore il quale trasporti dalla fattoria al mercato unicamente i propri prodotti. Questi suini vengono inoltre prodotti in così grande quantità che (come per gli acquisti del primo protagonista) le attività di trasporto di cui trattasi non si possono più riferire esclusivamente ad un « mercato locale » nel senso corrente della parola. La domanda della vostra Corte alle parti se queste attività si possano considerare tipiche per il genere di trasporto al quale la disposizione di deroga si riferisce mi sembra poi di grande importanza per la soluzione delle questioni sottopostevi. Se alla domanda deve essere data una risposta affermativa, questa dovrebbe esser certo considerata come un forte argomento a favore della tesi dei protagonisti, favorevoli ad un'ampia interpretazione della nozione di « mercato locale ». La disposizione di deroga dovrebbe in tal caso esser interpretata in modo così ampio che per mercato locale si dovrebbe considerare il mercato più vicino sul quale animali vivi del genere di cui trattasi possano essere acquistati o, rispettivamente, venduti in determinate quantità proficuamente e senza alterare un ragionevole livello di prezzi.

In primo luogo tutte le parti concordavano sul punto, per quanto riguarda questa domanda della Corte, che la disposizione di deroga vale indistintamente per il trasporto con un mezzo proprio e per il trasporto da parte di un terzo. Oltre che alla lettera della disposizione stessa, il rappresentante del Regno Unito si richiamava alla lettera, sotto questo aspetto identica, dell'art. 14 bis n. 3 lett. b) del regolamento, il quale, circa il trasporto di latte dall'azienda alla latteria, vale chiaramente anche circa il trasporto ad opera di terzi (che è certamente il caso normale). L'entità dei negozi, poi, tanto secondo il rappresentante quanto secondo la Commissione, non può avere alcuna importanza decisiva per l'interpretazione della nozione di « mercato locale ». Il patrono del-

l'allevatore di suini ha tuttavia sostenuto all'udienza la tesi opposta. Egli ha basato quest'assunto in particolare sull'interesse che gli animali vivi siano trasportati rapidamente (fattore sanitario) e sugli interessi del gruppo di persone cui la deroga si riferisce (che nel caso di molte deroghe ha importanza decisiva e, per quanto riguarda gli interessi degli agricoltori, secondo la sua impressione, ha molta influenza sulla complessiva politica comunitaria). L'attività dell'allevatore di suini era una normale attività agricola e, se la deroga è stata fatta nell'interesse degli agricoltori, la nozione di mercato locale dev'essere quindi interpretata in modo così ampio da comprendere il mercato più prossimo sul quale determinate quantità di suini possono essere vendute senza perturbare le quotazioni. Un terzo possibile argomento a favore della sua tesi il rappresentante dell'allevatore di suini lo ha ravvisato nella circostanza che le sue attività di trasporto non sono in contrasto con lo scopo del regolamento: evitare lunghi periodi di guida senza interruzione. Con due ore di guida all'andata, alcune ore di sosta a destinazione e due ore di guida al ritorno, il suo cliente rimaneva molto al di sotto del massimo periodo di guida consentito. Data tuttavia l'influenza secondo lui esercitata dagli agricoltori come gruppo di pressione nell'ambito della Comunità, egli considerava in definitiva che i motivi della deroga si dovessero soprattutto cercare nell'interesse degli agricoltori. Anche in passato (50, 60 o persino 100 anni fà), del resto, dei mercati posti a notevole distanza si dovevano già considerare come « mercati locali ». Che il Consiglio nel presente caso non avesse in mente alcun criterio di distanza lo si desumerebbe dalla circostanza che esso — a differenza di quanto ha fatto per altre disposizioni di deroga — non ha adottato alcun concreto criterio di distanza. I singoli casi andrebbero quindi giudicati di volta in volta dal giudice locale, tenendo conto degli usi invalsi in una regione determinata. Andrebbe considerato come mercato locale quello che il giudice competente, a conoscenza delle circostanze locali, considera tale.

La Commissione ha illustrato all'udienza la tesi, sostenuta da essa e dal Regno Unito, secondo cui considerazioni commerciali non possono prevalere quando si tratta di definire la nozione di « mercato locale ». Questa tesi, contrariamente a quanto hanno sostenuto i protagonisti, qualora venisse accolta non significherebbe affatto che essi non potrebbero più accedere ai mercati commercialmente più attraenti. Ciò avrebbe unicamente come conseguenza che essi dovrebbero servirsi dei tachigrafi installati nei loro mezzi di trasporto e, più in generale, dovrebbero osservare le disposizioni sociali. Questo non dovrebbe essere considerato un onere iniquo. Secondo la Commissione, inoltre, un mercato locale non perderebbe il carattere di « mercato » qualora, a causa di una grande offerta, i prezzi dovessero diminuire in un giorno determinato. Nemmeno la frequenza con cui un agricoltore si reca su un determinato mercato a grande distanza basterebbe per attribuire allo stesso la natura di « mercato locale ».

Per quanto riguarda la domanda rivoltale dalla vostra Corte, la Commissione ha sostenuto che la disposizione di deroga, data la sua genesi, non implica alcuna limitazione del campo d'applicazione ratione personae. Tanto i trasportatori in proprio quanto quelli per conto terzi e pure i commercianti di bestiame, quindi non solo i piccoli agricoltori, potrebbero valersi della disposizione. Al pari del rappresentante del Regno

Unito, la Commissione si è tuttavia chiesta se il commerciante di ovini di cui trattasi trasportasse realmente animali vivi in una fattoria, dato che questa serviva unicamente come breve soggiorno di transito fra il mercato e il mattatoio. Richiamandosi alla vostra giurisprudenza (sentenza 85/77, Racc. 1978, pag. 527 e 139/77, Racc. 1978, pag. 1317) la Commissione concludeva poi che anche grandi imprese come quelle di cui trattasi possono essere considerate produttori agricoli con fattoria del genere contemplato dalla disposizione di deroga. Per quanto riguarda i motivi di questa deroga, la Commissione ha sostenuto che essi non consistevano negli interessi di un determinato gruppo, bensì nella circostanza che il trasporto ad un mercato realmente locale, in genere non può causare la trasgressione delle norme relative ai periodi di guida e di riposo.

2.2. *Le questioni del giudice proponente*

Le questioni sottoposte alla vostra Corte dal giudice nazionale e da me sopra riportate danno a prima vista l'impressione di un questionario a scelta multipla, di guisa che la vostra Corte dovrebbe indicare quale fra le varie alternative costituisca la soluzione giusta. Ritengo tuttavia che questa prima impressione non sia esatta e che nemmeno un'altra interpretazione delle questioni, secondo la quale dovreste risolvere ciascuna delle alternative prospettate, risponderebbe alle esigenze del giudice proponente. Un'interpretazione ragionevole delle questioni alla luce dello scopo dell'art. 177 del trattato CEE mi sembra invece essere che il giudice nazionale, formulando in questo modo la questione, ha voluto indicare i principali aspetti emersi dalla discussione onde ottenere dalla vostra Corte una soluzione abbastanza chiara per poter decidere il caso concreto.

A differenza delle parti in causa, non esaminerò quindi diffusamente ciascuna delle alternative prospettate dal giudice proponente. Non lo farò anche perché, secondo me, nessuna di dette alternative costituisce una soluzione realmente soddisfacente.

La quinta alternativa, che comprensibilmente il Dovey ha prescelto (il massimo periodo di guida senza interruzioni), secondo me è stata giustamente respinta dalla Commissione e dal Regno Unito. Essa non ha di per se nulla a che fare con la nozione di « mercato locale » ed inoltre, in determinati casi, causerebbe una gara di velocità incompatibile con la sicurezza del trasporto perseguita fra l'altro dal regolamento. È poi comprensibile che l'altro protagonista — il quale deve percorrere distanze ancora maggiori — non abbia proposto questa soluzione alternativa e paia piuttosto pensare ad una soluzione nel senso della quarta alternativa, purché venga precisato che il suo caso vi rientra. Tornerò su questa alternativa.

Mi sembra inoltre evidente che nemmeno le alternative 1 e 2 possono in alcun caso costituire una soluzione ragionevole della questione. Un mercato, ad esempio, di verdura, frutta e fiori o di articoli casalinghi, che non contenga alcuna infrastruttura per il commercio degli ovini, dei suini o dei bestiami in generale, non potrà essere ragionevolmente considerato un mercato da prendersi in considerazione nel nostro caso.

Le alternative 3 e 4 indicano invece chiaramente il problema di fronte al quale il giudice nazionale, come pure la vostra Corte, si trova posto:

1) Entro quali limiti si deve tener conto della situazione geografica locale?

2) Entro quali limiti si deve tener conto del genere e della razza degli animali vivi che vengono (regolarmente) comprati o venduti sul mercato?

3) Entro quali limiti si deve tener conto delle quantità di animali trattate sul mercato?

4) Qual è l'importanza che si deve attribuire alla distanza fra l'azienda agricola e il mercato, in quanto limite per definire la nozione di « mercato locale » in queste due alternative?

Circa il primo problema, ritengo con le parti che si debba tener conto della situazione geografica locale (fra l'altro della densità della popolazione, della dispersione delle aziende agricole e dei mercati esistenti nei dintorni).

Circa il secondo problema concordo — come già detto — con le parti nel ritenere che una ragionevole interpretazione della disposizione di deroga esige che venga considerato come mercato locale solo quello sul quale animali vivi del genere di cui trattasi sono regolarmente trattati. All'udienza la Commissione ha completato e nel contempo precisato — secondo me, giustamente — questo criterio nel senso che sul luogo deve esistere del pari una adeguata infrastruttura per scambi regolari.

Circa il terzo problema, le tesi delle parti cominciano invece a divergere. La *Hackett* sostiene che per mercato locale si deve considerare « un mercato permanente ovvero tenuto in uno o più giorni determinati, il più vicino possibile all'azienda agricola, sul quale il genere di animali o la razza della qualità e del peso voluto può essere acquistato o venduto nelle quantità desiderate ». Il governo del *Regno Unito* sostiene invece che in una siffatta interpretazione (che si ricollega all'alternativa n. 4 del giudice nazionale) la parola « locale » passa troppo in seconda linea. A suo parere il mercato, per poter essere ancora considerato « locale », non dev'essere troppo distante dall'azienda agricola. Dato che si deve pure tener conto della situazione geografica, della legge stradale, della distribuzione della popolazione, delle aziende agricole e dei mercati, esso ritiene manifestamente impossibile risolvere in modo preciso le questioni. All'udienza esso si è occupato del numero degli animali da trattare unicamente per sostenere che l'esigenza di tener conto di grandi quantità deve trovare automaticamente un limite nel fatto che il mercato deve avere carattere « locale », in una accezione linguisticamente accettabile del termine. Come già detto, il governo del Regno Unito non è stato tuttavia in grado di formulare criteri molto precisi per questa nozione. Sotto questo aspetto esso non pareva molto lontano dal già riferito suggerimento del patrone del *Dovey* di lasciare al giudice competente il compito di effettuare questa precisazione.

All'udienza la *Commissione*, in risposta ad una domanda da me fattale, ha chiarito, a proposito di questo terzo problema, che il numero di animali da trattare *non* poteva avere alcun rilievo nel precisare la nozione di « mercato locale ».

Circa il quarto problema, l'uso di un criterio di distanza, tutte le parti concordavano sul punto che non ci si poteva riferire ad una distanza massima determinata. In proposito la Commissione ha poi giustamente rilevato che la disposizione di deroga di cui trattasi, a differenza dell'art. 14 bis n. 1 e dell'art. 5 n. 7, non ha fissato alcun criterio di distanza. In determinate situazioni geografi-

che questo potrebbe anche essere iniquo. La Commissione ammette certo che il limite indicato in detti articoli (un raggio di 50 Km) potrebbe avere importanza nel senso che tutti i mercati entro questo raggio si potrebbero senz'altro considerare come « mercati locali ». Nelle dette altre disposizioni, tuttavia, il legislatore comunitario ha reso manifesto che, in caso di trasporti entro questa zona, non vi è alcun rischio che il periodo massimo di guida sia superato. Se viene scelto un mercato al di fuori di questa zona, a giudizio della Commissione ciò dev'essere giustificato dall'inesistenza di un mercato più vicino o da altre valide ragioni. Considerazioni commerciali (in particolare riguardanti il numero di animali da trattare) oppure il criterio della durata massima di percorsi ininterrotti non possono invece essere prese in considerazione. All'udienza la Commissione ha precisato il proprio punto di vista in proposito nel senso che, oltre il raggio di 50 Km, si può trattare unicamente del mercato più vicino che risponda ai sopramenzionati criteri di scambi regolari degli animali di cui trattasi e di adeguata infrastruttura. Questa tesi è un pò più ampia di quella sostenuta dal governo del Regno Unito in quanto questo, pur tenendo conto di tutte le circostanze di cui sopra, considera come limite il fatto che il mercato più prossimo deve pure rientrare nella nozione di « mercato locale ».

3. Conclusioni finali

Dalle considerazioni che precedono vorrei desumere che la vostra soluzione deve in particolare tener presenti gli scopi — più o meno espressamente indicati nella motivazione — del regolamento in esame (tutela sociale dei conducenti, tutela della sicurezza della circolazione, prevenzione delle alterazioni della concorrenza), come pure l'auspicabile certezza del diritto, le situazioni geografiche molto diverse sotto gli aspetti indicati dalle parti (il che impedisce l'applicazione completamente uniforme delle norme in tutti gli Stati membri), il genere degli animali da trattare e il termine « mercato locale » (che può essere precisato anche valendosi di altre disposizioni di deroga). Con la Commissione e con il Regno Unito sono inoltre del parere che né il periodo di guida ininterrrotto, né gli interessi commerciali degli agricoltori (in particolare relativi al numero degli animali) possono avere importanza decisiva nella soluzione che adotterete: le considerazioni commerciali, per i motivi indicati dalla Commissione all'udienza, non possono essere prese in considerazione anche perché gli agricoltori i quali, come nel caso in esame, vogliano trasportare regolarmente grandi quantità di bestiame, possono senza dubbio montare ed usare un tachigrafo nel loro mezzo di trasporto. È significativo sotto questo profilo il fatto che, come già detto, gli autocarri usati in entrambi i due casi di cui trattasi erano effettivamente muniti di tachigrafo, ma questo non è stato usato per i trasporti a grande distanza di cui è causa.

Ritengo inoltre che, se si adotta una buona definizione della nozione di base « mercato locale », come proposto dalla Commissione, non è necessario attribuire alle autorità di controllo ed ai giudici competenti un margine discrezionale così ampio come quello proposto dal governo del Regno Unito e, ancor più, dall'allevatore di suini Dovey. D'altro canto concordo con la Commissione

nel ritenere che l'obiezione formulata dal Regno Unito, secondo cui (a mio parere, solo in circostanze del tutto eccezionali) il mercato locale più prossimo può trovarsi ad una distanza relativamente grande dall'azienda agricola, dev'essere accolta. Qualora la vostra Corte, a causa del numero forse limitato di mercati disponibili per determinati animali (ad esempio i cavalli) o in determinati Stati membri, volesse stabilire un limite massimo, suggerirei una distanza massima di 150 Km su strada. Anche in questo caso non verrà normalmente superato il periodo massimo di guida senza interruzione.

Per queste ragioni vi propongo di risolvere le questioni del giudice nazionale come segue:

Per « mercato locale », ai sensi dell'art. 14 bis n. 2, lett. c) del regolamento del Consiglio n. 543/69, emendato dal regolamento del Consiglio n. 2827/77, si deve considerare:

qualsiasi mercato posto entro un raggio di 50 Km dall'azienda agricola o, qualora entro detto raggio non ve ne sia alcuno sul quale vengano regolarmente (almeno una volta la settimana) trattati animali del genere o della razza di cui trattasi e che possieda un'adeguata infrastruttura, il mercato più vicino che possieda questi requisiti« (eventualmente aggiungere: « purché questo non disti dall'azienda agricola più di 150 Km su strada »).