



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Decima Sezione)

22 marzo 2017^{1*}

«Rinvio pregiudiziale — Ravvicinamento delle legislazioni — Trasporti su strada — Disposizioni tributarie — Direttiva 1999/62/CE — Tassazione a carico di autoveicoli pesanti adibiti al trasporto di merci su strada per l'uso di alcune infrastrutture — Pedaggio — Obbligo degli Stati membri di stabilire sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive — Sanzione forfettaria — Proporzionalità»

Nelle cause riunite C-497/15 e C-498/15

aventi ad oggetto le domande di pronuncia pregiudiziale proposte alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dallo Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (tribunale amministrativo e del lavoro di Szeged, Ungheria), con decisioni del 14 settembre 2015, pervenute in cancelleria il 22 settembre 2015, nei procedimenti

Euro-Team Kft. (C-497/15),

Spirál-Gép Kft. (C-498/15)

contro

Budapest Rendőrfőkapitánya,

LA CORTE (Decima Sezione),

composta da M. Berger (relatore), presidente di sezione, A. Borg Barthet e F. Biltgen, giudici,

avvocato generale: M. Bobek

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

considerate le osservazioni presentate:

- per il governo ungherese, da M. Z. Fehér, G. Koós e A. Pálffy, in qualità di agenti;
- per il governo polacco, da B. Majczyna, in qualità di agente;
- per la Commissione europea, da J. Hottiaux e L. Havas, in qualità di agenti,

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

¹ — Lingua processuale: l'ungherese.

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Le domande di pronuncia pregiudiziale vertono sull'interpretazione dell'articolo 9 bis della direttiva 1999/62/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 giugno 1999, relativa alla tassazione a carico di autoveicoli pesanti adibiti al trasporto di merci su strada per l'uso di alcune infrastrutture (GU 1999, L 187, pag. 42), come modificata dalla direttiva 2011/76/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 settembre 2011 (GU 2011, L 269, pag. 1) (in prosieguo: la «direttiva 1999/62»).
- 2 Tali domande sono state presentate nel contesto di due controversie che vedono contrapposte, rispettivamente, la Euro-Team Kft. (causa C-497/15) e la Spirál-Gép Kft. (causa C-498/15) al Budapest Rendőrfőkapitánya (comandante principale della polizia di Budapest, Ungheria), in merito all'imposizione di una sanzione pecuniaria per aver utilizzato un tratto autostradale senza aver pagato il relativo importo del pedaggio richiesto.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

- 3 I considerando 1, 12 e 15 della direttiva 1999/62 sono così formulati:
 - «(1) [considerando] che l'eliminazione delle distorsioni di concorrenza tra le imprese di trasporto degli Stati membri richiede nel contempo l'armonizzazione dei sistemi di prelievo e l'istituzione di equi meccanismi di imputazione ai trasportatori dei costi delle infrastrutture;
 - (...)
 - (12) [considerando] che le attuali distorsioni di concorrenza non possono essere eliminate solo mediante l'armonizzazione delle tasse o delle accise sul carburante; che, tuttavia, in attesa di forme di prelievo tecnicamente ed economicamente più idonee, le distorsioni possono essere limitate prevedendo la possibilità di conservare o introdurre pedaggi e/o diritti d'utenza per l'uso delle autostrade; che, inoltre, gli Stati membri dovrebbero essere autorizzati a prelevare diritti per l'uso di ponti, gallerie e valichi di montagna;
 - (...)
 - (15) [considerando] che le aliquote dei diritti d'utenza dovrebbero essere fissate in funzione della durata dell'uso dell'infrastruttura in questione ed essere differenziate secondo i [costi] causati dai veicoli stradali».
- 4 L'articolo 1, primo comma, di tale direttiva dispone:

«La presente direttiva riguarda le tasse sugli autoveicoli nonché i pedaggi e i diritti d'utenza gravanti sugli autoveicoli, quali definiti all'articolo 2».
- 5 L'articolo 2 di detta direttiva prevede:

«Ai fini della presente direttiva valgono le seguenti definizioni:

(...)

b) “pedaggio”: il pagamento di una somma determinata per un autoveicolo sulla base della distanza percorsa su una certa infrastruttura e del tipo di veicolo, comprendente un onere per l'infrastruttura e/o un onere per i costi esterni;

(...)».

6 Ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva 1999/62:

«Fatto salvo l'articolo 9, paragrafo 1 bis, gli Stati membri possono conservare o introdurre pedaggi e/o diritti d'utenza sulla rete stradale transeuropea o su alcuni tratti di essa e su qualsiasi altro tratto della loro rete di autostrade che non fanno parte della rete stradale transeuropea, alle condizioni di cui ai paragrafi 2, 3, 4 e 5 del presente articolo e agli articoli da 7 bis a 7 duodecies. Ciò lascia impregiudicato il diritto degli Stati membri, nel rispetto del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di applicare pedaggi e/o diritti d'utenza ad altre strade, a condizione che l'imposizione di pedaggi e/o diritti d'utenza su tali altre strade non risulti discriminatoria nei confronti del traffico internazionale e non provochi distorsioni della concorrenza tra operatori».

7 L'articolo 9 bis della direttiva 1999/62 dispone:

«Gli Stati membri pongono in essere gli adeguati controlli e determinano il regime sanzionatorio applicabile alle violazioni delle disposizioni nazionali adottate in applicazione della presente direttiva; adottano tutte le misure necessarie per garantirne l'attuazione. Le sanzioni previste devono essere effettive, proporzionate e dissuasive».

Diritto ungherese

La legge sulla circolazione stradale

8 L'articolo 20, paragrafo 1, della közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (legge n. I del 1988 sulla circolazione stradale; in prosieguo: la «legge sulla circolazione stradale») così dispone:

«È passibile di una sanzione chiunque violi le disposizioni previste dalla presente legge nonché da specifici atti legislativi o regolamentari e da atti di diritto comunitario, riguardanti:

(...)

m) il pagamento di un pedaggio, proporzionale al tratto percorso, per l'uso di tratti stradali a pedaggio.

(...)».

9 L'articolo 21 della legge sulla circolazione stradale prevede:

«(1) Il soggetto detentore del veicolo o, nel caso in oggetto all'articolo 21/A, paragrafo 2, il soggetto a cui è stato affidato il veicolo ai fini del suo utilizzo risponde dell'osservanza, in caso di detenzione o di utilizzo del veicolo, delle disposizioni previste dalla normativa specifica in merito

(...)

h) al pagamento di un pedaggio, proporzionale al percorso effettuato, per l'uso di tratti stradali a pedaggio.

(...)

(2) In caso di violazione di quanto disposto al paragrafo 1, alla persona che detenga il veicolo, o nel caso di cui all'articolo 21/A, alla persona a cui il veicolo sia stato affidato ai fini del suo utilizzo è inflitta una sanzione amministrativa di importo compreso tra 10 000 e 300 000 fiorini [ungheresi (HUF) (circa da EUR 32 a EUR 974)]. L'importo delle sanzioni applicabili per infrazione delle diverse disposizioni viene fissato con decreto governativo. Qualora uno stesso comportamento costituisca una violazione di più norme e sia esaminato nell'ambito della stessa procedura è irrogata una sanzione il cui importo corrisponde alla somma degli importi previsti per ciascuna di tali infrazioni.

(...)

(5) Tenuto conto del paragrafo 1, il governo stabilisce con decreto un elenco delle infrazioni per le quali la persona che detenga il veicolo è sanzionabile con una sanzione amministrativa (...).

La legge sui pedaggi stradali

- 10 L'articolo 3, paragrafi 1 e 6, della az autópályák, autóutak és főutak használatáért fizetendő, megített úttal arányos díjról szóló 2013. évi LXVII. törvény (legge n. LXVII del 2013, relativa al pagamento di un pedaggio proporzionale al tratto percorso di autostrade, autovie o strade principali; in prosieguo: la «legge sui pedaggi stradali»), prevede:

«(1) I veicoli soggetti a pedaggio devono essere provvisti dell'autorizzazione al transito prevista dalla presente legge per poter circolare sui tratti stradali a pagamento.

(...)

(6) Il soggetto detentore del veicolo (...) garantisce la conformità di quest'ultimo al paragrafo 1».

- 11 L'articolo 14 della legge sui pedaggi stradali dispone quanto segue:

«Fatte salve le eccezioni di cui all'articolo 9, l'autorizzazione al transito si considera inesistente qualora:

- a) il soggetto obbligato al pagamento del pedaggio non abbia acquistato, prima di percorrere il tratto stradale soggetto a pedaggio, il biglietto di ingresso corrispondente al tratto utilizzato, né abbia stipulato un contratto valido – che preveda la presentazione di dichiarazioni all'esattore del pedaggio e il pagamento del medesimo conformemente alla presente legge – con il gestore del sistema di pedaggio;
- b) il soggetto obbligato al pagamento del pedaggio circoli su un tratto stradale soggetto a pedaggio sulla base di una dichiarazione relativa alla categoria tariffaria o alla classe di emissione che indica valori inferiori a quelli ad esso corrispondenti;
- c) in relazione al veicolo di cui trattasi, esista un contratto valido stipulato con il gestore del sistema di pedaggio, che autorizza il veicolo a circolare su un tratto stradale soggetto a pedaggio e prevede la presentazione di dichiarazioni all'esattore del pedaggio e il pagamento del medesimo conformemente alla presente legge, ma durante la percorrenza di detto tratto non siano rispettati i requisiti per il corretto funzionamento del dispositivo a bordo, stabiliti con decreto approvato in base all'autorizzazione contenuta nella presente legge, senza che il soggetto obbligato al pagamento del pedaggio abbia acquistato, prima di mettersi in viaggio, un biglietto di ingresso corrispondente al tratto di strada a pedaggio utilizzato».

- 12 L'articolo 15 di tale legge così dispone:

«(1) L'importo della sanzione è fissato in modo da incentivare i debitori a pagare il pedaggio richiesto.

(2) I proventi delle sanzioni inflitte sono versati presso il bilancio centrale in quanto entrate di bilancio iscritte nella rubrica di cui all'articolo 14, paragrafo 4, punto d), della legge n. CXCV del 2011, sulle finanze pubbliche. Il pagamento della sanzione è effettuato in fiorini [ungheresi (HUF)], tramite bonifico sul conto bancario definito da un atto adottato in forza della presente legge».

13 L'articolo 16 di detta legge prevede:

«La circolazione stradale non autorizzata ai sensi della presente legge costituisce un'infrazione punibile con una sanzione, conformemente alle disposizioni della legge sulla circolazione stradale».

14 L'articolo 29/A, paragrafi 1, 4, 6 e 7, della legge sui pedaggi stradali, inserito in tale testo di legge dalla legge n. LIV del 2014, con effetto a decorrere dal 9 novembre 2014, dispone quanto segue:

«(1) Nei casi contemplati dai paragrafi da 2 a 4, i richiedenti che presentino una domanda (in prosieguo: "la domanda") presso l'organismo incaricato della riscossione dei pedaggi (in prosieguo: il "soggetto esattore"), a norma dei paragrafi 6 e 7, saranno esentati secondo le disposizioni della presente legge dal pagamento della sanzione inflitta per circolazione non autorizzata di cui all'articolo 14, lettera a), qualora l'infrazione sia stata commessa tra il 1° luglio 2013 e il 31 marzo 2014.

(...)

(4) Sulla base di una domanda presentata a norma del paragrafo 7, il richiedente è esentato dal pagamento della sanzione imposta per violazione dell'articolo 14, lettera a), qualora la sanzione sia stata inflitta – nel periodo di validità del biglietto di ingresso e in una sola occasione, presso un punto di controllo determinato per ciascun senso di marcia – in un tratto stradale a pedaggio o in una strada che si immetta in tale tratto che si considera funzionalmente parallelo, dal punto di vista della rete viaria, al tratto per il quale il veicolo in questione fosse munito di un'autorizzazione al transito per lo stesso periodo di tempo e tale autorizzazione non sia stata effettivamente utilizzata nel corso del suo periodo di validità.

(...)

(6) Oltre a quanto disposto ai paragrafi da 2 a 4, per ottenere un'esenzione dalla sanzione è necessario che, prima di presentare la domanda, il richiedente abbia pagato al soggetto esattore i costi di servizio relativi a ciascuna sanzione, per un importo di HUF 12 000 [circa EUR 39], inclusa l'imposta sul valore aggiunto, e che produca la ricevuta del pagamento all'atto di presentazione della domanda. (...)

(7) La domanda di esenzione può essere presentata entro i sessanta giorni successivi all'entrata in vigore della legge LIV 2014, recante modifica alla [legge sui pedaggi stradali]. Basandosi sulla domanda presentata – purché il contenuto di quest'ultima sia conforme alle disposizioni della presente legge e non presenti divergenze rispetto alle informazioni contenute nella banca dati del soggetto esattore – quest'ultimo emette un certificato, indicando se il richiedente possa essere esentato dal pagamento della sanzione, sempre che sia soddisfatto il disposto dei paragrafi da 2 a 4. Il certificato non viene emesso qualora i dati contenuti nella domanda non coincidano con le informazioni presenti nella banca dati del soggetto esattore. Detto soggetto emette il certificato entro centoventi giorni dal ricevimento della domanda (...).

Il decreto governativo n. 410/2007

15 L'articolo 1, paragrafo 1, del a közigazgatási bírsággal sújtandó közlekedési szabályszegések köréről, az e tevékenységekre vonatkozó rendelkezések megsértése esetén kiszabható bírságok összegéről, felhasználásának rendjéről és az ellenőrzésben történő közreműködés feltételeiről szóló 410/2007. (XII.

29.) Korm. Rendelet (decreto governativo n. 410, relativo all'elenco delle infrazioni stradali punite con una sanzione amministrativa, nonché all'importo delle sanzioni pecuniarie che possono essere inflitte per la violazione delle disposizioni in materia, al regime di applicazione delle stesse e alle condizioni di partecipazione alle attività di controllo), del 29 dicembre 2007 (in prosieguo: il «decreto governativo n. 410/2007»), dispone:

«Conformemente alle disposizioni di cui all'articolo 21, paragrafo 1, della [legge sulla circolazione stradale], nel caso di una violazione delle disposizioni contenute negli articoli da 2 a 8/A, al soggetto detentore del veicolo (...) viene inflitta una sanzione amministrativa il cui importo è fissato nel presente decreto».

16 L'articolo 8/A del decreto governativo n. 410/2007 enuncia:

«(1) In relazione all'articolo 21, paragrafo 1, lettera h), della [legge sulla circolazione stradale], nel caso di una violazione delle disposizioni contenute nell'allegato 9, il soggetto detentore del veicolo è obbligato a pagare una sanzione il cui importo è fissato in funzione della categoria del veicolo.

(2) Il soggetto detentore del veicolo non può essere assoggettato più volte alla sanzione cui si riferisce il paragrafo 1, per aver circolato senza autorizzazione con quel medesimo veicolo, a meno che non siano trascorse otto ore dal momento in cui si constati, per la prima volta, che detto veicolo circolava senza autorizzazione.

(...)».

17 L'allegato 9 di tale decreto stabilisce:

«A	B		
	B1	B2	B3
1. Infrazione prevista dalla legge LXVII del 2013	Importo della sanzione in funzione della categoria del veicolo		
	J2	J3	J4
2. Articolo 14, lettera a), della legge LXVII del 2013	140 000	150 000	165 000
3. Articolo 14, lettera b), della legge LXVII del 2013	80 000	90 000	110 000
4. Articolo 14, lettera c), della legge LXVII del 2013	140 000	150 000	165 000».

Il decreto governativo n. 209/2013

- 18 L'articolo 24, paragrafo 3, dell'az ED törvény végrehajtásáról szóló 209/2013 (VI. 18.) Korm. rendelet (decreto governativo n. 209, relativo all'esecuzione della legge sui pedaggi stradali), del 18 giugno 2013 (in prosieguo: il «decreto governativo n. 209/2013»), enuncia:

«Il biglietto di ingresso stradale funge da titolo di autorizzazione al transito per un viaggio, senza interruzioni, conformemente alle caratteristiche del veicolo indicate al momento dell'acquisto. Il biglietto di ingresso non è trasferibile e non può essere modificato quanto all'itinerario o alle caratteristiche del veicolo indicate al momento dell'acquisto. Può essere usato per un viaggio che abbia inizio in un giorno prestabilito, conformemente alle seguenti disposizioni:

- a) quando l'inizio del periodo di validità del biglietto di ingresso inizia con la data di acquisto dello stesso, a partire da tale momento fino alla fine del giorno successivo,
- b) quando il biglietto è stato acquistato in precedenza, fino ad un massimo di 30 giorni, a partire dall'inizio del giorno di calendario stabilito fino alla fine del giorno successivo».

- 19 L'articolo 26, paragrafo 1, lettera a), del decreto governativo n. 209/2013 dispone quanto segue:

«Prima di procedere a utilizzare un tratto stradale a pedaggio, il soggetto obbligato al pagamento del pedaggio deve verificare che il rapporto giuridico con il gestore del sistema di pedaggio lo autorizzi effettivamente ad utilizzare il sistema [di pedaggio elettronico] gestito dall'esattore del pedaggio e, in tale contesto, deve accertarsi di avere acquistato il biglietto di ingresso corrispondente al percorso che si intende effettivamente effettuare».

Procedimenti principali e questioni pregiudiziali

- 20 La Euro-Team, ricorrente nel procedimento principale di cui alla causa C-497/15, è un'impresa stabilita in Ungheria. Il 6 settembre 2014, affinché un veicolo adibito al trasporto di merci che essa detiene potesse imboccare il tratto soggetto a pedaggio «Budapest-Gyula», aveva acquistato preventivamente il titolo richiesto, in conformità alla normativa sui pedaggi stradali.
- 21 Il 6 settembre 2014, un errore incorso nel sistema di navigazione di tale veicolo ha comportato che il suo conducente, impiegato dalla Euro-Team, superasse l'uscita dalla quale avrebbe dovuto abbandonare l'autostrada M5 per proseguire il suo percorso sulla strada n. 5, di categoria inferiore, per il quale era in possesso di un'autorizzazione al transito. Egli ha dunque continuato il suo tragitto sull'autostrada M5, senza essere munito di un titolo di pedaggio valido e senza aver pagato un importo proporzionale alla distanza percorsa su tale tratto autostradale.
- 22 Detto tratto autostradale, della lunghezza di circa 5 km, in pratica corre parallelamente alla strada n. 5. L'importo del pedaggio per tale tratto ammonta a HUF 324 (circa EUR 1), ossia una tariffa inferiore rispetto a quella applicata per il tratto paragonabile della strada n. 5, che all'epoca dei fatti ammontava a HUF 520 (circa EUR 1,70). Secondo quanto rilevato dal giudice del rinvio, rispetto al percorso indicato sul titolo acquistato preventivamente, la Euro-Team non ha né ottenuto un vantaggio né causato alcun pregiudizio.
- 23 Con decisione dell'8 dicembre 2014, il Budapest Rendőrfőkapitánya (comandante principale della polizia di Budapest, Ungheria) ha, tuttavia, inflitto alla Euro-Team una sanzione amministrativa pari a HUF 165 000 (circa EUR 535), in conformità al decreto governativo n. 410/2007, per il fatto che, non avendo acquistato preventivamente un titolo corrispondente al pedaggio dovuto per l'uso del tratto autostradale compreso tra i chilometri 85 e 90, tale impresa era venuta meno agli obblighi che le incombevano alla luce della legge sui pedaggi stradali.

- 24 La Euro-Team ha proposto ricorso contro tale decisione dinanzi al giudice del rinvio, sostenendo, segnatamente, che la sanzione prevista dal decreto governativo n. 410/2007 risultava contraria al diritto dell'Unione, in quanto l'importo della sanzione era sproporzionato.
- 25 La Spirál-Gép, ricorrente nel procedimento principale di cui alla causa C-498/15, è anch'essa un'impresa situata in Ungheria. Il 25 aprile 2014, affinché un veicolo adibito al trasporto di merci che essa detiene potesse imboccare il tratto soggetto a pedaggio «Kaba-Bököny», aveva acquistato preventivamente il titolo richiesto, in conformità alla legge sui pedaggi stradali.
- 26 Quello stesso giorno, il conducente di tale veicolo, impiegato dalla Spirál-Gép, ha tuttavia inavvertitamente superato l'uscita dalla quale avrebbe dovuto abbandonare l'autostrada M35. Egli ha, pertanto, continuato il suo tragitto sull'autostrada M35, tra i chilometri 24 e 35, nonostante tale tratto non fosse compreso nel percorso previsto, per il quale era stata pagata una tassa sull'utilizzo. Dopo aver notato il suo errore, il conducente, non potendo effettuare l'inversione di marcia, ha fermato il veicolo sulla corsia d'emergenza di tale autostrada e ha pagato, via telefono e di propria iniziativa, l'importo del pedaggio per tale tratto.
- 27 Il giudice del rinvio constata a tale riguardo, che, rispetto all'importo del pedaggio pagato preventivamente nonché rispetto all'importo del pedaggio pagato, in maniera spontanea, dal conducente del veicolo per la somma di HUF 1 597 (circa EUR 5,20), la Spirál-Gép non ha né ottenuto un vantaggio né causato alcun pregiudizio.
- 28 Con decisione del 16 marzo 2015, il Budapest Rendőrfőkapitánya (comandante principale della polizia di Budapest) ha inflitto alla Spirál-Gép una sanzione amministrativa pari a HUF 140 000 (circa EUR 454), in conformità al decreto governativo n. 410/2007, per il fatto che, non avendo acquistato preventivamente l'importo del pedaggio dovuto per il tratto autostradale compreso tra i chilometri 24 e 35, tale impresa era venuta meno agli obblighi che le incombevano alla luce della legge sui pedaggi stradali.
- 29 La Spirál-Gép ha proposto ricorso contro tale decisione dinanzi al giudice del rinvio, sostenendo segnatamente che la sanzione prevista da detto decreto governativo fosse sproporzionata e, pertanto, contraria al diritto dell'Unione.
- 30 In tali due cause, il giudice del rinvio illustra che, ai sensi dell'articolo 21 della legge sulla circolazione stradale, il soggetto detentore del veicolo assume una responsabilità oggettiva, essendo l'importo della sanzione amministrativa inflitta dovuto indipendentemente da qualsiasi colpa. Pertanto, l'autorità competente non può prendere in considerazione, tranne nelle ipotesi espressamente oggetto di tale legge, la situazione individuale e peculiare del soggetto detentore del veicolo, né esaminare se l'infrazione sia realmente imputabile al medesimo, ossia se l'infrazione sia stata commessa con atto volontario, oppure sia dovuta a un comportamento negligente.
- 31 Dunque, è irrilevante la circostanza secondo cui, nella causa C-497/15, la Euro-Team disponesse di un titolo per l'uso dell'infrastruttura stradale valido per un tratto parallelo a quello nel quale la violazione è stata commessa e l'importo del pedaggio dovuto per quest'ultimo tratto fosse inferiore rispetto al prezzo pagato per l'itinerario previsto. Lo stesso vale nella causa C-498/15, nella quale il conducente del veicolo utilizzato dalla Spirál-Gép ha pagato di propria iniziativa, entro 20 minuti dalla commissione dell'infrazione, l'importo del pedaggio richiesto per l'utilizzo di tale autostrada.
- 32 Il giudice del rinvio rileva che l'articolo 9 bis della direttiva 1999/62 conferisce agli Stati membri un ampio potere discrezionale per quanto riguarda la scelta delle sanzioni volte a garantire il pagamento dei pedaggi. Tuttavia, dubita che, tenuto conto delle peculiarità delle infrazioni commesse nelle cause dinanzi ad esso pendenti, la sanzione inflitta a una delle ricorrenti, il cui importo è 500 volte superiore a quello dovuto a titolo di pedaggio, possa essere considerata proporzionata.

- 33 Il giudice del rinvio ritiene, tuttavia, che la disposizione dell'articolo 29/A della legge sui pedaggi stradali, inapplicabile *rationae temporis* ai fatti di tali cause tenuto conto delle date delle infrazioni, permetterebbe di imporre sanzioni proporzionali alla gravità di tali infrazioni.
- 34 In tali circostanze, lo Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (tribunale amministrativo e del lavoro di Szeged, Ungheria) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali, identiche nelle due cause:
- «1) Se il requisito di proporzionalità di cui all'articolo 9 bis della direttiva 1999/62 (...) debba essere interpretato nel senso che osta ad un regime sanzionatorio come quello stabilito nell'allegato 9 del [decreto governativo n. 410/2007] il quale prevede l'imposizione di una sanzione forfettaria – indipendente dalla gravità dell'infrazione – per la violazione delle norme relative all'acquisto di un biglietto di ingresso in una strada a pedaggio.
- 2) Se la sanzione amministrativa di cui all'allegato 9 del [decreto governativo n. 410/2007] risulti compatibile con il requisito stabilito dall'articolo 9 bis della direttiva 1999/62, secondo il quale le sanzioni previste dal diritto nazionale devono essere effettive, proporzionate e dissuasive.
- 3) Se il requisito di proporzionalità di cui all'articolo 9 bis della direttiva 1999/62 debba essere interpretato nel senso che osta, da una parte, a un regime sanzionatorio come quello controverso nei procedimenti principali, che stabilisce la responsabilità oggettiva dell'autore di un'infrazione e, dall'altra, all'importo della sanzione inflitta in base a tale regime».
- 35 Con decisione del presidente della Corte del 19 ottobre 2015, le cause C-497/15 e C-498/15 sono state riunite ai fini della fase scritta ed orale del procedimento, nonché della sentenza.

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima e sulla seconda questione

- 36 Con la prima e la seconda questione, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede in sostanza se l'articolo 9 bis della direttiva 1999/62 debba essere interpretato nel senso che i requisiti di effettività, proporzionalità e del carattere dissuasivo delle sanzioni, previsti da quest'ultimo, ostano ad un regime sanzionatorio, come quello di cui ai procedimenti principali, che prevede l'imposizione di una sanzione di importo forfettario per tutte le infrazioni, a prescindere dalla loro natura e dalla loro gravità, alle norme sull'obbligo di pagare preventivamente il pedaggio relativo all'utilizzo di un'infrastruttura stradale.
- 37 A titolo preliminare, occorre ricordare che, ai sensi dell'articolo 9 bis della direttiva 1999/62, gli Stati membri istituiscono controlli adeguati e determinano il regime sanzionatorio applicabile in caso di violazione delle normative nazionali adottate in applicazione di tale direttiva. Essi adottano tutti i provvedimenti necessari al fine di garantire l'applicazione di tali sanzioni, che devono essere effettive, proporzionate e dissuasive.
- 38 Tuttavia, è giocoforza constatare che tale direttiva non contiene norme più precise riguardo la fissazione di dette sanzioni nazionali e non stabilisce, segnatamente, alcun criterio esplicito in ordine alla valutazione della proporzionalità delle sanzioni di cui trattasi.
- 39 Orbene, secondo una giurisprudenza costante, in mancanza di armonizzazione della normativa dell'Unione nel settore delle sanzioni applicabili in caso di inosservanza delle condizioni previste da un regime istituito da tale normativa, gli Stati membri possono scegliere le sanzioni che sembrano loro appropriate. Essi tuttavia sono tenuti ad esercitare questa competenza nel rispetto del diritto

dell'Unione e dei suoi principi generali, e, di conseguenza, nel rispetto del principio di proporzionalità (v., segnatamente, sentenze del 9 febbraio 2012, *Urbán*, C-210/10, EU:C:2012:64, punto 23, e del 19 ottobre 2016, *EL-EM-2001*, C-501/14, EU:C:2016:777, punto 37).

- 40 Pertanto, nel caso di specie, le misure repressive consentite dalla normativa nazionale di cui trattasi nei procedimenti principali non devono eccedere i limiti di ciò che è idoneo e necessario al conseguimento degli scopi legittimamente perseguiti da tale normativa, fermo restando che, qualora sia possibile una scelta tra più misure appropriate, si deve ricorrere alla meno restrittiva e che gli inconvenienti causati non devono essere sproporzionati rispetto agli scopi perseguiti (sentenza del 19 ottobre 2016, *EL-EM-2001*, C-501/14, EU:C:2016:777, punto 39 e giurisprudenza ivi citata).
- 41 Nell'ambito della direttiva 1999/62, gli scopi perseguiti sono, come risulta dal considerando 1, nel contempo l'armonizzazione dei sistemi di prelievo e l'istituzione di equi meccanismi di imputazione ai trasportatori dei costi delle infrastrutture, in vista dell'eliminazione delle distorsioni di concorrenza tra le imprese di trasporto degli Stati membri.
- 42 La Corte ha statuito, in tale contesto, che la severità delle sanzioni deve essere adeguata alla gravità delle violazioni che esse reprimono e comportare, in particolare, un effetto realmente dissuasivo, fermo restando il rispetto del principio generale di proporzionalità (sentenza del 19 ottobre 2016, *EL-EM-2001*, C-501/14, EU:C:2016:777, punto 40).
- 43 La Corte ha inoltre dichiarato che il principio di proporzionalità si impone agli Stati membri non solamente per quanto concerne la determinazione degli elementi costitutivi di un'infrazione e delle norme relative all'importo delle sanzioni, ma anche riguardo alla valutazione degli elementi di cui si può tenere conto per la fissazione dell'importo della sanzione (v. sentenza del 19 ottobre 2016, *EL-EM-2001*, C-501/14, EU:C:2016:777, punto 41).
- 44 Nel caso di specie, occorre rilevare che l'articolo 21, paragrafo 2, della legge sulla circolazione stradale assoggetta a una sanzione, compresa tra HUF 10 000 e 300 000 (circa da EUR 32 a 974), il soggetto detentore del veicolo che viola le norme relative all'obbligo di pagare la tassa sull'utilizzo del tratto stradale a pedaggio, il cui importo è proporzionale alla distanza percorsa. È in tale contesto che l'allegato 9 del decreto governativo n. 410/2007 stabilisce le sanzioni per le infrazioni in esame, le quali variano in funzione delle categorie in cui rientrano i veicoli, stabilite in base al numero dei loro assi, e il cui importo forfettario è compreso tra HUF 140 000 e 165 000 (circa tra EUR 454 e 535).
- 45 Le sanzioni delle violazioni alle norme nazionali adottate in applicazione della direttiva 1999/62 devono essere non soltanto proporzionate alle violazioni commesse, ma anche effettive e dissuasive. Nel caso di specie, nella causa C-497/15, l'importo della sanzione irrogata alla Euro-Team è oltre 500 volte superiore all'importo del pedaggio non pagato, il quale è inferiore all'importo che è stato effettivamente pagato per il tratto paragonabile della strada n. 5. Nella causa C-498/15, è oltre 87 volte superiore a quello pagato in ritardo.
- 46 Tenuto conto dell'importo delle sanzioni irrogate rispetto al costo del pedaggio effettivamente dovuto e che non è stato pagato preventivamente, è indubbio che il regime ungherese delle misure repressive, data la rigidità delle sanzioni previste e la loro applicazione regolare, presenta un carattere effettivo e dissuasivo.
- 47 Per quanto attiene al rispetto del principio di proporzionalità, occorre constatare che la sola graduazione delle sanzioni prevista per tale regime, di cui al decreto governativo n. 410/2007, è quella relativa alla categoria in cui rientra il veicolo interessato, la quale è stabilita in base al numero dei suoi assi. Tuttavia, tale graduazione, priva di qualsivoglia rapporto con il comportamento del soggetto detentore del veicolo o del suo conducente, non tiene conto della natura e della gravità dell'infrazione commessa. Come constatato dalla Commissione europea nelle sue osservazioni scritte, l'autorità competente non può considerare, a titolo esemplificativo, la distanza percorsa senza il previo

pagamento dell'importo del pedaggio richiesto. L'importo della sanzione irrogata per inosservanza dell'obbligo di pagamento di cui ai procedimenti principali è dunque forfettario e non varia in funzione né dei chilometri percorsi senza autorizzazione, né tanto meno dal fatto che l'autore della violazione abbia o meno pagato preventivamente l'importo del pedaggio per un percorso determinato.

- 48 Inoltre, in conformità con i requisiti della direttiva 1999/62, di cui segnatamente agli articoli da 7 a 7 duodecies di quest'ultima, il sistema di pedaggio stradale in discussione è stato ideato in modo tale che la partecipazione degli utenti alla manutenzione della infrastruttura sia proporzionale al suo utilizzo e tenga in considerazione la categoria di emissione in cui rientra il veicolo utilizzato. Tuttavia, l'assenza di graduazione delle sanzioni sulla base della gravità dell'infrazione commessa può essere contraria a tale principio di partecipazione.
- 49 Orbene, la Corte ha già dichiarato che l'applicazione di una sanzione di importo forfettario per qualsivoglia violazione di taluni obblighi previsti dalla legge, senza graduazione dell'importo di detta sanzione in funzione della gravità dell'infrazione, risulta sproporzionata rispetto agli obiettivi contemplati dalla normativa dell'Unione (v. sentenza del 9 febbraio 2012, Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, punto 41).
- 50 Alla luce di quanto precede, occorre rispondere alla prima e alla seconda questione che l'articolo 9 bis della direttiva 1999/62 deve essere interpretato nel senso che il requisito di proporzionalità, previsto da quest'ultimo, osta ad un regime sanzionatorio, come quello di cui ai procedimenti principali, che prevede l'imposizione di una sanzione di importo forfettario per tutte le infrazioni, a prescindere dalla loro natura e dalla loro gravità, alle norme sull'obbligo di pagare preventivamente il pedaggio relativo all'utilizzo di un'infrastruttura stradale.

Sulla terza questione

- 51 Con la sua terza questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 9 bis della direttiva 1999/62 debba essere interpretato nel senso che il requisito di proporzionalità, previsto da quest'ultimo, osta, da una parte, a un regime sanzionatorio, come quello di cui ai procedimenti principali, che stabilisce una responsabilità oggettiva dell'autore di un'infrazione, e, dall'altra, al livello delle sanzioni inflitte da tale regime.
- 52 Occorre ricordare che dal fascicolo sottoposto alla Corte risulta che l'allegato 9 del decreto governativo n. 410/2007 pone le autorità nazionali incaricate della sua attuazione in una situazione di competenza vincolata con riguardo all'importo forfettario della sanzione previsto in caso di infrazione alla legge sui pedaggi stradali. Tali autorità, di conseguenza, non dispongono della facoltà di tener conto delle circostanze concrete e particolari di ogni caso di specie e, quindi, di adattare tale importo a siffatte circostanze.
- 53 Riguardo, in primo luogo, alla compatibilità dell'introduzione di una responsabilità oggettiva con il principio di proporzionalità, si deve constatare che la Corte ha già dichiarato più volte che un siffatto sistema che sanziona la violazione del diritto dell'Unione non è, di per sé, incompatibile con quest'ultimo (v., segnatamente, sentenza del 9 febbraio 2012, Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, punto 47 e giurisprudenza ivi citata).
- 54 Infatti, a parere della Corte, l'introduzione di un sistema di responsabilità oggettiva non è sproporzionata rispetto agli scopi perseguiti se questo sistema ha la caratteristica di incoraggiare i soggetti interessati a rispettare le disposizioni di un regolamento e se gli obiettivi perseguiti rivestono un interesse generale tale da giustificare l'introduzione di un siffatto sistema (sentenza del 9 febbraio 2012, Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, punto 48 e giurisprudenza ivi citata).

- 55 In seguito, occorre ricordare che la direttiva 1999/62 esorta i legislatori nazionali a sottoporre gli autoveicoli pesanti adibiti al trasporto di merci al pagamento di una tassa per l'utilizzo delle infrastrutture stradali. Il regime nazionale di cui ai procedimenti principali, che attua tale direttiva, prevede, infatti, che i soggetti detentori di tali veicoli siano sottoposti al pagamento di una tassa per l'utilizzo di tali infrastrutture e istituisce un meccanismo di sanzioni finalizzato a garantire il rispetto dell'obbligo di pagamento. In forza della normativa nazionale, la violazione di tale obbligo è realizzata allorché l'utilizzatore di una infrastruttura stradale a pedaggio non abbia pagato, preventivamente all'utilizzo di quest'ultima, l'importo del pedaggio richiesto. Un tale sistema di responsabilità oggettiva incoraggia, infatti, i soggetti detentori di autoveicoli pesanti adibiti al trasporto di merci in circolazione a pagare preventivamente l'importo del pedaggio di cui sono debitori.
- 56 Poiché, da un lato, detto sistema di responsabilità oggettiva ha la caratteristica di incentivare i soggetti detentori di veicoli a rispettare gli obblighi di pagamento preventivo delle tasse dovute per l'utilizzo dell'infrastruttura stradale e, dall'altro, gli scopi perseguiti dalla normativa ungherese, ovvero la lotta contro le distorsioni della concorrenza tra le imprese di trasporto e l'attuazione del principio di «chi inquina paga», rivestono un interesse generale, l'introduzione da parte di tale normativa di un sistema di responsabilità oggettiva può essere ritenuta giustificata.
- 57 Pertanto, il fatto di prevedere un sistema di responsabilità oggettiva, come quello di cui trattasi nei procedimenti principali, che sanziona la violazione di detti obblighi non è, di per sé, incompatibile con il diritto dell'Unione.
- 58 In secondo luogo, per quanto riguarda la determinazione dell'importo delle sanzioni corrispondente a ciascun tipo di infrazione, prevista dal regime sanzionatorio di cui ai procedimenti principali, occorre ricordare la giurisprudenza citata ai punti 39 e 40 della presente sentenza, secondo cui gli Stati membri sono competenti a scegliere le sanzioni che sembrano loro più appropriate. Essi sono, tuttavia, tenuti ad esercitare questa competenza nel rispetto del diritto dell'Unione e dei suoi principi generali e, di conseguenza, nel rispetto del principio di proporzionalità. Dunque, le misure repressive non devono, in particolare, eccedere quanto necessario al conseguimento degli scopi legittimamente perseguiti dalla normativa di cui trattasi e, inoltre, non devono essere sproporzionate rispetto ai medesimi.
- 59 Orbene, a tal proposito occorre ricordare che il principio di proporzionalità si impone agli Stati membri non solamente per quanto concerne la determinazione degli elementi costitutivi di un'infrazione e delle norme relative all'entità dell'importo delle sanzioni pecuniarie, ma anche riguardo alla valutazione degli elementi di cui si può tenere conto per la fissazione della sanzione (v., segnatamente, sentenze del 9 febbraio 2012, *Urbán*, C-210/10, EU:C:2012:64, punto 54, nonché del 19 ottobre 2016, *EL-EM-2001*, C-501/14, EU:C:2016:777, punto 41).
- 60 Ciò precisato, occorre constatare che l'obbligo, per le autorità nazionali incaricate di punire le violazioni degli obblighi di pagamento delle tasse per l'utilizzo di una infrastruttura stradale, di infliggere una sanzione forfettaria di importo compreso tra HUF 140 000 e 165 00 (circa da EUR 454 a 535), senza che esse possano considerare le circostanze concrete e peculiari di ciascun caso di specie né, se del caso, ridurre l'importo di tale sanzione, non soddisfa le condizioni richieste dalla giurisprudenza menzionata ai punti 39 e 40 della presente sentenza.
- 61 Pertanto, il regime sanzionatorio ungherese risulta sproporzionato, segnatamente in procedimenti analoghi a quelli principali.
- 62 A tale riguardo, occorre constatare che è pacifico che, da un lato, nella causa C-497/15, il conducente del veicolo considerato, a causa di un errore del sistema di navigazione, ha superato l'uscita dalla quale avrebbe dovuto abbandonare l'autostrada per proseguire il suo percorso su una strada di categoria inferiore, per la quale possedeva una autorizzazione al transito. Tale conducente ha dunque percorso circa 5 km su tale autostrada senza aver pagato preventivamente il pedaggio. Il tratto in esame è

parallelo alla strada di categoria inferiore. L'importo dovuto a titolo del percorso di 5 km effettuato sull'autostrada era inferiore a quello fatturato per l'utilizzo del tratto paragonabile della strada di categoria inferiore. Come constatato dal giudice del rinvio, la Euro-Team da tale violazione non ha né ottenuto un vantaggio né causato un danno finanziario al bilancio dello Stato.

- 63 Dall'altro lato, nella causa C-498/15, il conducente del veicolo in esame, munito di un titolo che gli conferiva l'utilizzo di un'infrastruttura stradale per un percorso diverso, ha pagato, di sua iniziativa, l'importo del pedaggio richiesto, dopo aver realizzato il suo errore e aver arrestato il veicolo sulla corsia d'emergenza dell'autostrada, non potendo effettuare l'inversione di marcia. Nella specie, dalla decisione del giudice del rinvio risulta che tale conducente ha utilizzato per errore un'autostrada per venti minuti, in quanto aveva ommesso di imboccare l'uscita prevista. Anche in questo caso, in conformità alle constatazioni del giudice del rinvio, la Spirál-Gép non ha né ottenuto un vantaggio né causato un danno.
- 64 In tali circostanze, in primo luogo, per quanto riguarda la condizione secondo cui la misura repressiva non deve eccedere quanto necessario al raggiungimento degli scopi legittimamente perseguiti dalla normativa di cui ai procedimenti principali, occorre constatare che sarebbe altresì possibile, per le autorità nazionali competenti, conseguire gli scopi contemplati con misure meno restrittive, in quanto le violazioni commesse non pregiudicavano gli scopi perseguiti dalla direttiva 1999/62, ossia l'armonizzazione dei sistemi di prelievo e l'istituzione di equi meccanismi di imputazione ai trasportatori dei costi delle infrastrutture, ai fini dell'eliminazione delle distorsioni di concorrenza tra le imprese di trasporto degli Stati membri.
- 65 In secondo luogo, per quanto riguarda la condizione secondo la quale la misura repressiva non deve essere sproporzionata rispetto a detti scopi, dalla decisione del giudice del rinvio nella causa C-497/15 deriva che l'importo della sanzione irrogata alla Euro-Team è oltre 500 volte superiore rispetto all'importo del pedaggio non pagato, il quale è inferiore all'importo che è stato effettivamente pagato, per il tratto paragonabile della strada n. 5. Nella causa C-498/15, il giudice del rinvio osserva che tale importo è oltre 87 volte superiore rispetto all'importo del pedaggio pagato tardivamente. Di conseguenza, il livello della sanzione risulta, nelle cause di cui ai procedimenti principali, sproporzionato rispetto all'infrazione commessa.
- 66 In base a quanto precede, si deve rispondere alla terza questione che l'articolo 9 bis della direttiva 1999/62 deve essere interpretato nel senso che il requisito di proporzionalità previsto da quest'ultimo non osta a un regime sanzionatorio, come quello di cui ai procedimenti principali, che stabilisce una responsabilità oggettiva. Per contro, deve essere interpretato nel senso che osta al livello della sanzione previsto da tale regime.

Sulle spese

- 67 Nei confronti delle parti nei procedimenti principali la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Decima Sezione) dichiara:

- 1) L'articolo 9 bis della direttiva 1999/62/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 giugno 1999, relativa alla tassazione a carico di autoveicoli pesanti adibiti al trasporto di merci su strada per l'uso di alcune infrastrutture, come modificata dalla direttiva 2011/76/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 settembre 2011, deve essere interpretato nel senso che il requisito di proporzionalità previsto da quest'ultimo osta ad un regime sanzionatorio, come quello di cui ai procedimenti principali, che prevede**

l'imposizione di una sanzione di importo forfettario per tutte le infrazioni, a prescindere dalla loro natura e dalla loro gravità, alle norme sull'obbligo di pagare preventivamente il pedaggio relativo all'utilizzo di un'infrastruttura stradale.

- 2) L'articolo 9 bis della direttiva 1999/62, come modificata dalla direttiva 2011/76, deve essere interpretato nel senso che il requisito di proporzionalità, previsto da quest'ultimo, non osta a un regime sanzionatorio, come quello di cui ai procedimenti principali, che stabilisce una responsabilità oggettiva. Per contro, deve essere interpretato nel senso che osta al livello della sanzione previsto da tale regime.**

Firme