

**Causa C-521/20****Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito:**

19 ottobre 2020

**Giudice del rinvio:**

Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (Tribunale amministrativo regionale dell'Austria superiore, Austria)

**Data della decisione di rinvio:**

15 ottobre 2020

**Ricorrenti:**

J.P., B. X, X N.

**Amministrazione resistente:**

B.d.S.L.,

N.R., H. X, X.L.

**Oggetto del procedimento principale**

Possibile violazione del divieto di azioni e sanzioni plurime sancito dall'articolo 50 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Riscossione automatica del pedaggio sulle autostrade austriache – Disposizioni nazionali adottate in attuazione del diritto dell'Unione – Obbligo di cumulo delle sanzioni nei procedimenti recanti sanzioni amministrative previsti dall'ordinamento austriaco – Undici decisioni amministrative di diverse autorità con cui è stata inflitta una pena pecuniaria cumulativa superiore al massimo per infrazioni amministrative commesse nell'arco di un mese per non essersi il conducente di un autoveicolo pesante accorto dell'esaurimento della batteria del proprio dispositivo di riscossione del pedaggio

**Oggetto e fondamento giuridico del rinvio pregiudiziale**

Interpretazione del diritto dell'Unione, articolo 267 TFUE

## Questione pregiudiziale

Se l'articolo 50 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (segnatamente in combinato disposto con la direttiva Eurobollo 1999/62/CE) debba essere interpretato nel senso che il combinato disposto di norme nazionali che – come l'articolo 20, paragrafo 2, del BStMG in combinato disposto con l'articolo 22, paragrafo 2, del VStG – imponga il cumulo delle repressioni e delle sanzioni di violazioni seriali dell'obbligo di pagamento del pedaggio commesse su tratti di strada rispettivamente delimitati, sia in contrasto con il divieto di azioni e sanzioni plurime qualora non siano nel contempo stabiliti a tal riguardo, a livello legislativo, né un obbligo di coordinamento di tutte le autorità amministrative e dei giudici competenti per tali procedimenti sanzionatori, né un obbligo espresso di applicazione effettiva del principio di proporzionalità in relazione all'importo della sanzione complessiva.

## Disposizioni pertinenti di diritto dell'Unione e di diritto internazionale

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, articoli da 50 a 53

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 [direttiva «Eurobollo»], articolo 7 bis, articolo 7 *undecies*, paragrafo 2, articolo 8 bis, articolo 9 bis

Settimo protocollo addizionale alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, articolo 4, fatto valere rispettivamente in versione originale inglese e francese

## Disposizioni nazionali pertinenti

Bundesstraßenmautgesetz (legge federale austriaca sui pedaggi stradali; in prosieguo: il «BStMG»), articoli 6, 7 e 20:

«Articolo 6 (“Obbligo di pedaggio”): “L'utilizzo di tratte soggette a pedaggio con veicoli a più assi, il cui peso massimo complessivo consentito sia superiore a 3,5 tonnellate, è soggetto a pedaggio in base ai chilometri percorsi. (...)”

Articolo 7 (“Pagamento del pedaggio”), paragrafo 1: “Il pedaggio viene corrisposto mediante l'impiego di dispositivi autorizzati per il pagamento elettronico tramite la detrazione dal credito di pedaggio oppure un successivo addebito autorizzato. Occorre provvedere a che i conducenti dei veicoli possano disporre di detti dispositivi prima dell'utilizzazione delle tratte soggette a pedaggio. (...)”

Articolo 20 (“Elusione del pedaggio”), paragrafo 2: “I conducenti dei veicoli che utilizzano tratte a pedaggio senza pagare regolarmente il pedaggio dovuto in base ai chilometri percorsi ai sensi dell’articolo 6, commettono un’infrazione amministrativa e sono sanzionati con una pena pecuniaria da EUR 300 a EUR 3 000”».

Mautordnung für die Autobahnen und Schnellstraßen Österreichs, Version 58 (regolamento sul pedaggio relativo ad autostrade e superstrade, versione 58; in prosieguo: la «MautO-V58»)

Verwaltungsstrafgesetz (legge sulle sanzioni amministrative; in prosieguo: il «VStG»), articolo 22, paragrafo 2: «Laddove vengano commesse più infrazioni amministrative con più azioni distinte oppure se un’unica azione sia soggetta a più sanzioni che non si escludono reciprocamente, le sanzioni sono inflitte cumulativamente. La stessa disposizione si applica in caso di concorso di infrazioni amministrative con altre azioni punibili da un’autorità amministrativa».

### **Breve esposizione dei fatti e del procedimento**

- 1 Al ricorrente venivano contestata complessivamente 11 violazioni dell’articolo 20, paragrafo 3, del BStMG tra il 27 dicembre 2019 e il 30 gennaio 2020 – vale a dire per quasi un mese – per un unico motivo (mancata detrazione di un credito di pedaggio), con conseguente irrogazione di una pena pecuniaria di EUR 3 300,00 (corrispondente ad una pena detentiva sostitutiva di 370 ore [ossia più di 2 settimane]), senza che risultasse che le autorità coinvolte avessero in qualche modo tenuto conto del fatto che esisteva un’evidente connessione *ratione materiae, temporis* e *loci* tra tutti i suddetti procedimenti. L’autorità B. adottava sette decisioni recanti sanzioni amministrative nel periodo compreso tra il 2 e il 4 settembre 2020 e quattro venivano invece adottate dall’autorità B.K. il 18 agosto 2020, tutte relative ad infrazioni commesse rispettivamente in giorni diversi.
- 2 Sullo specifico procedimento principale: con decisione recante sanzione amministrativa adottata da B. (in prosieguo anche: l’ «amministrazione resistente») del 4 settembre 2020, veniva inflitta al ricorrente una pena pecuniaria di EUR 300,00 (pena detentiva sostitutiva: 34 ore) per aver utilizzato un’autostrada con un veicolo di peso complessivo superiore a 3,5 t senza pagare regolarmente il pedaggio chilometrico prescritto per un veicolo di tal genere, non risultando effettuato alcun addebito sulla GO-Box installata sull’autoveicolo medesimo.
- 3 In tal modo, egli avrebbe commesso una violazione dell’articolo 20, paragrafo 2, in combinato disposto con gli articoli 6, 7, paragrafo 1, e 8, paragrafo 2, del BStMG, dovendo pertanto essere sanzionato ai sensi della prima disposizione.
- 4 Nel calcolo della sanzione, avrebbe dovuto tenersi conto, a titolo di attenuante, dell’assenza di precedenti sanzioni a carico del ricorrente, essendo stata invece applicata la sola sanzione minima prevista dalla legge.

- 5 In data 22 settembre 2020, il ricorrente presentava, nei termini prescritti, ricorso avverso detta sanzione amministrativa dinanzi al Verwaltungsgericht des Landes Oberösterreich (Tribunale amministrativo del Land dell’Austria superiore; in prosieguo anche: il «LVwG OÖ»), l’attuale Collegio remittente.

### **Argomenti essenziali delle parti nel procedimento principale**

- 6 Il ricorrente sostiene, in sostanza, di non essersi accorto per un lungo periodo di tempo che la batteria della GO-Box fosse già scarica e pertanto non più funzionante. Inoltre, sarebbe incomprensibile il motivo per cui la Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-AG (Asfinag) non gli avesse comunicato senza indugi, ma solo con un ritardo di tre mesi, la circostanza del mancato addebito. A prescindere da ciò, nel complesso sussisterebbe, in ogni caso, una cosiddetta «infrazione continuata», cosicché, in luogo di una serie di più sanzioni singole, avrebbe dovuto essere inflitta un’unica sanzione complessiva.
- 7 L’amministrazione resistente non ha adottato una decisione preliminare sul ricorso e quindi non ha integrato la motivazione della decisione recante sanzione amministrativa.

### **Breve esposizione della motivazione del rinvio pregiudiziale**

- 8 Secondo la sentenza del 26 febbraio 2013, Åklagaren / Hans Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105), e la giurisprudenza ormai costante della Corte, la nozione di «attuazione del diritto dell’Unione» di cui all’articolo 51, paragrafo 1, della Carta va intesa nel senso che comprende tutte le situazioni in cui si applica una disposizione del diritto dell’Unione. Ciò vale in particolare anche nel caso in cui la **finalità** delle normative interne adottate dagli organi nazionali consista (anche) nel **trasporre** le **direttive** UE nell’ordinamento nazionale (v. i punti da 16 a 31 di detta sentenza).
- 9 Nel complesso, il **BStMG** persegue l’**obiettivo principale** di un’**efficace trasposizione** della cosiddetta «**direttiva Eurobollo 1999/62/CE**», in particolare dei suoi **articoli 7 bis** (proporzionalità dell’importo dei diritti d’utenza), **7 undecies** (fluidità del traffico), **8 bis** (controllo del funzionamento) e **9 bis** (adeguati controlli e sanzioni proporzionate).
- 10 L’**applicazione del BStMG** costituisce pertanto – almeno con riguardo al traffico pesante su strada – un’**attuazione del diritto dell’Unione** ai sensi dell’articolo 51, paragrafo 1, della Carta secondo il significato attribuito dalla Corte a detta disposizione nella sua giurisprudenza costante. Pertanto, a tal riguardo, sono prese in considerazione anche le garanzie di cui agli articoli da 50 a 53 della Carta, cosicché la presente domanda di pronuncia pregiudiziale – subordinatamente all’ulteriore condizione che il LVwG OÖ abbia la qualità di «organo giurisdizionale» richiesta dall’articolo 267 TFUE (v., al riguardo, il procedimento

**C-293/20** attualmente pendente dinanzi alla Corte) – dovrebbe essere certamente ricevibile.

- 11 Secondo la **parte B** della **versione 58** della «**Mautordnung für die Autobahnen und Schnellstraßen Österreichs**», applicabile nel procedimento principale, la riscossione del **pedaggio chilometrico** per gli autoveicoli pesanti con un peso totale superiore a 3,5 t avviene (avveniva) tramite un sistema di pedaggio completamente elettronico. A tal fine, l'intera rete stradale a pedaggio era (ovvero è) anzitutto suddivisa in singole **frazioni di pedaggio**, per cui la rispettiva **tariffa** veniva ovvero è calcolata in modo tale che, a seconda della classe di emissione in cui rientra il mezzo pesante obbligato al pagamento del pedaggio, doveva (deve) essere corrisposto **una somma in euro in base a ciascun chilometro percorso** e la tariffa veniva (viene) **riscossa separatamente per ogni singola frazione**.
- 12 Il presupposto per il regolare pagamento del pedaggio era (ovvero è) la dotazione di un dispositivo a bordo omologato e adeguatamente funzionante (di solito una cosiddetta «**GO-Box**») installato in modo permanente e corretto nell'autoveicolo pesante. All'atto dell'attraversamento di un punto di addebito del pedaggio, la GO-Box si connette(va) tramite una tecnologia a microonde alle antenne di tale punto poste lungo la strada, determinando così una **riscossione del pedaggio per la relativa frazione**.
- 13 La registrazione al sistema di pedaggio ha (aveva) luogo presso un punto vendita della GO, per cui il pagamento del pedaggio era (ovvero è) possibile sia mediante addebito successivo sia – **di solito** – mediante detrazione da un credito di pedaggio precedentemente acquistato (**metodo di pre-pagamento**). In alcuni casi (difetto tecnico del dispositivo a bordo o del sistema di pedaggio, saldo insufficiente del conto prepagato, ecc.) e in condizioni particolari, era (ovvero è) possibile che i veicoli debitamente registrati nel sistema di pedaggio e dotati di un dispositivo omologato a bordo pagassero il pedaggio *a posteriori*. In caso di mancato pagamento del pedaggio, il conducente poteva (ovvero può) essere invitato a pagare il pedaggio sostitutivo mediante una successiva richiesta scritta e solo nel caso in cui detto pedaggio non fosse debitamente corrisposto veniva (ovvero è) presentata una denuncia all'autorità amministrativa circoscrizionale (ovvero al magistrato della città), che avvia un procedimento avente ad oggetto sanzioni amministrative.
- 14 Qualora il conducente del veicolo abbia optato per il «metodo del pre-pagamento» e la GO-Box presenti un **credito nullo oppure troppo basso**, il pedaggio non può essere pagato come prescritto. A decorrere da detto momento, è pertanto **realizzata la fattispecie di cui all'articolo 20, paragrafo 2, del BStMG**. Tuttavia, ciò riguarda non solo la **sezione a pedaggio attualmente attraversata**, ma **anche tutte le tratte successive**. In base al cosiddetto «**principio del cumulo**» di cui all'articolo 22, paragrafo 2, del VStG, tali sanzioni devono essere inflitte «congiuntamente» – cioè **semplicemente addizionate**.

- 15 Frequentemente si verifica che, dopo l'esaurimento del credito di pedaggio, vengano attraversate diverse tratte soggette a pedaggio in rapida successione per un periodo relativamente breve senza che, in tale fase, sia possibile acquistare il credito necessario presso un punto vendita della GO – ad esempio, nell'intero territorio del Land federale dell'Austria superiore sono presenti **solo venti punti vendita della GO**.
- 16 Anche quando la stessa tratta viene ripetutamente percorsa a brevi intervalli di tempo (ad esempio, nel caso di consegne giornaliera), il conducente di un autoveicolo pesante può non accorgersi per molto tempo del mancato addebito del pedaggio, ad esempio a causa di una GO-Box difettosa, laddove la Asfinag gli invii una richiesta di pagamento del pedaggio sostitutivo dovuto solo dopo settimane o mesi.
- 17 La competenza territoriale delle autorità amministrative circoscrizionali è limitata dai rispettivi distretti, cosicché, anche in caso di un percorso autostradale relativamente breve, **diverse autorità amministrative circoscrizionali** (ed eventualmente anche diversi Länder federali) possono avere una **competenza sanzionatoria amministrativa concorrente**.
- 18 Qualora e in quanto in situazioni di tal genere siano (e debbano essere) inflitte, ai sensi dell'articolo 22, paragrafo 2, del VStG, sanzioni plurime al conducente dell'autoveicolo pesante, il loro **singolo importo** può essere mantenuto ai livelli minimi possibili ricorrendo a diversi **strumenti di commisurazione**, al fine di mantenere, così facendo, il livello complessivo delle sanzioni **entro limiti ragionevolmente accettabili**; tali strumenti includono, ad esempio, l'irrogazione della sola **sanzione minima** prevista dall'articolo 20, paragrafo 2, del BStMG per ogni singola infrazione (come è di prassi da parte di alcune autorità amministrative a titolo di mera prevenzione, benché **non ricorrano nei fatti i presupposti di legge**) e/o una **riduzione della sanzione minima fino alla metà** (sebbene i **requisiti stabiliti** a tal riguardo **non** siano, nella maggior parte dei casi, **soddisfatti**) oppure la presunzione di esistenza di un'**infrazione continuata** con conseguente irrogazione di un'unica sanzione complessiva in luogo di una pluralità di singole sanzioni, il che, tuttavia, è **in contrasto con la giurisprudenza suprema del Verwaltungsgerichtshof (Corte amministrativa, Austria)**.
- 19 Nell'ordinamento giuridico austriaco **non esiste alcuna norma** che prescriva un'**applicazione generale del principio di proporzionalità** nei procedimenti amministrativi; **del pari, non esiste alcuna disposizione** che imponga ad ogni autorità – quantomeno per le ipotesi manifeste ovvero pressoché inevitabilmente prevedibili di procedimenti paralleli – l'obbligo di **coordinare reciprocamente tali procedimenti**.
- 20 Il LVwG OÖ ritiene che la Corte di Giustizia abbia precisato, in particolare nella sentenza del 12 settembre 2019, Maksimovic, (C-64/18, EU:C:2019:723), che il principio del cumulo previsto dal diritto nazionale non viola di per sé il diritto

dell'Unione, a condizione che, **da un lato, sia garantito** che l'applicazione del cumulo delle sanzioni, nel loro complesso, abbia luogo in modo effettivamente **proporzionale** e, **dall'altro**, sussista altresì la garanzia che il divieto di **azioni e sanzioni plurime** (articolo 50 della Carta) nella forma assunta a seguito della giurisprudenza della Corte EDU in relazione all'articolo 4 del Settimo protocollo addizionale alla CEDU, venga rispettato in maniera realmente efficace.

- 21 In sostanza, quanto precede implica – come sintetizzato di recente anche nella sentenza della Corte EDU dell'8 ottobre 2020, ricorso n. 67334/13, **Bajčić**, con ulteriori riferimenti – in primo luogo che, nel caso in cui sussistano diversi procedimenti sanzionatori a carico di un imputato, i quali si riferiscono ad un **fatto illecito inestricabilmente coerente** («*inextricably linked together*») *ratione materiae, loci e temporis*, non sussiste una violazione del divieto di azioni e sanzioni plurime, solo laddove tali procedimenti – sia **in astratto**, sia **in concreto** – abbiano rispettivamente ad oggetto **aspetti diversi ma reciprocamente complementari** di un fatto illecito sul piano sociale, lo svolgimento di una serie di procedimenti sia **prescritto per legge** e sia anche **prevedibile** dall'accusato in base alla **prassi consolidata**, tali procedimenti siano svolti *de facto* in modo tale da evitare, per quanto possibile, qualsiasi **svantaggio** per l'accusato, soprattutto nel corso della **raccolta** e dell'**utilizzo delle prove**, nonché, **in particolare**, solo qualora le **sanzioni** già **divenute definitive** in uno di detti procedimenti vengano successivamente **prese in considerazione in modo appropriato** anche negli altri procedimenti, per cui ciò può essere meglio realizzato attraverso l'istituzione di un meccanismo **legale** di calcolo che garantisca che l'entità complessiva di tutte le singole sanzioni sia proporzionata (v. punto 39 della sentenza medesima).
- 22 La Corte di Giustizia aveva già affermato in precedenza, nella sentenza del 20 marzo 2018, Procedimento penale a carico di Luca Menci (C-524/15, EU:C:2018:197), che un cumulo che limiti il divieto di azioni e sanzioni plurime ai sensi dell'articolo 50 della Carta deve soddisfare, in particolare, le seguenti condizioni: il cumulo dev'essere **previsto dalla legge** (punto 42) e deve lasciare impregiudicato il **contenuto essenziale** della garanzia sancita dall'articolo 50 della Carta (punto 43); i singoli procedimenti devono rispondere – sia singolarmente sia nel loro insieme – a **finalità di interesse generale** (punti 44 e seg.); e, **nel complesso**, deve essere rispettato il principio di **proporzionalità** (punti 46 e segg.).
- 23 Del resto, la normativa nazionale deve prevedere disposizioni chiare e precise che consentano ai singoli di prevedere quali atti e omissioni possano costituire oggetto di un siffatto cumulo di procedimenti e di sanzioni (punto 49), nonché garantire che gli oneri derivanti, a carico degli interessati, siano limitati a quanto strettamente necessario al fine di realizzare l'obiettivo (punto 52). Ciò significa, da un lato, che devono esistere norme che garantiscano una coordinazione finalizzata a ridurre a quanto strettamente necessario l'onere supplementare che un cumulo del genere comporta per gli interessati (punto 53) e, dall'altro lato, norme che consentano di garantire che la severità del complesso delle sanzioni imposte

corrisponda alla gravità del reato di cui si tratti, vale a dire **norme** che prevedano **l'obbligo per le autorità** competenti, laddove venga inflitta una seconda sanzione, di far sì che la severità delle sanzioni complessivamente inflitte non risulti superiore alla gravità del reato contestato (punti 55 e 58).

- 24 Quanto alla fattispecie oggetto della presente domanda di pronuncia pregiudiziale, dal reciproco richiamo tra la giurisprudenza della Corte di Giustizia e della Corte EDU può desumersi, come **criterio comune di riferimento**, che l'istituzionalizzazione di un sistema di cumulo esige al contempo, quale requisito minimo, la previsione **legislativa sia di un obbligo di coordinamento sia l'applicazione del principio di proporzionalità**.
- 25 Ovviamente è necessario che – in conformità al principio di legalità sancito dall'articolo 49 della Carta – tale obbligo di coordinamento e di proporzionalità sia **già previsto a livello legislativo** – e sia pertanto vincolante per la collettività, nonché prevedibile e calcolabile da tutti.
- 26 Come già rilevato *supra*, nell'ambito del diritto processuale austriaco relativo alle sanzioni amministrative esiste invero, per effetto dell'articolo 22, paragrafo 2, del VStG un obbligo ex lege di cumulo delle sanzioni; tuttavia, in diretta connessione con esso (e anche sotto altri aspetti) non è stabilito a livello legislativo, né nella specifica normativa di settore (**BStMG**) né (come sarebbe più opportuno) nel codice di procedura generale (**VStG**), alcun obbligo di coordinamento reciproco di autorità amministrative e giudici ovvero di rispetto del principio di proporzionalità, per cui tale obbligo non può essere desunto, neppure indirettamente, dalla legge.
- 27 Complessivamente considerato, sussiste pertanto il dubbio che le sanzioni plurime ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 2, del BStMG in combinato disposto con l'articolo 22, paragrafo 2, del VStG, **violino parimenti sotto il profilo logico-sistematico l'articolo 50 della Carta**.