

Causa C-321/19**Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito:**

18 aprile 2019

Giudice del rinvio:

Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen
(Tribunale amministrativo superiore del Land Renania settentrionale - Vestfalia, Germania)

Data della decisione di rinvio:

28 marzo 2019

Ricorrenti:

BY

CZ

Resistente:

Repubblica federale di Germania

Oggetto del procedimento

Direttiva 1999/62 – Articolo 7, paragrafo 9 – Efficacia diretta – Tassazione a carico di autoveicoli pesanti adibiti al trasporto di merci su strada per l'uso di alcune infrastrutture – Pedaggi medi ponderati – Principio del recupero dei soli costi d'infrastruttura – Divieto di superamento dei costi – Costi di esercizio, manutenzione e sviluppo della rete di infrastrutture di cui trattasi – Costi della polizia stradale – Interessi sull'acquisto di terreni – Superamento dei costi fino a un massimo del 3,8% – Superamento dei costi fino a un massimo del 6% – Conseguenze – Calcolo dei costi a posteriori – Base di calcolo dopo la scadenza del periodo di calcolo

Oggetto e fondamento giuridico del rinvio pregiudiziale

Interpretazione del diritto dell'Unione, articolo 267 TFUE

Questioni pregiudiziali

- 1) Se un singolo soggetto tenuto al pagamento del pedaggio possa invocare dinanzi ai giudici nazionali l'osservanza delle disposizioni sul calcolo del pedaggio a norma dell'articolo 7, paragrafo 9 e dell'articolo 7 bis, paragrafi 1 e 2, della direttiva 1999/62/CE, come modificata dalla direttiva 2006/38/CE (a prescindere dalle disposizioni del suo articolo 7 bis, paragrafo 3, in combinato disposto con l'allegato III), qualora lo Stato membro non abbia rispettato pienamente tali norme al momento della fissazione dei pedaggi per legge o le abbia attuate erroneamente a discapito di chi è soggetto al pedaggio.
- 2) In caso di soluzione affermativa della prima questione:
 - a) se, quali costi di esercizio della rete di infrastrutture ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 9, secondo periodo, della direttiva 1999/62/CE, come modificata dalla direttiva 2006/38/CE, possano essere inclusi anche i costi della polizia stradale;
 - b) se un superamento dei costi d'infrastruttura che possono essere inclusi nel pedaggio medio ponderato
 - aa) fino al 3,8%, in particolare qualora vengano inclusi costi che, già per principio, non possono essere inclusi,
 - bb) fino al 6%comporti una violazione del divieto di superamento dei costi ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 9, della direttiva 1999/62/CE, come modificata dalla direttiva 2006/38/CE, con la conseguenza che il diritto nazionale non sia pertanto applicabile.
- 3) In caso di soluzione affermativa della questione sub 2 b):
 - a) se la sentenza della Corte di giustizia del 26 settembre 2000, C-205/98 (punto 138), debba essere intesa nel senso che un superamento considerevole dei costi non possa più essere compensato, in sostanza, mediante un calcolo dei costi a posteriori effettuato in un procedimento giurisdizionale, attraverso il quale debba essere provato che l'aliquota di pedaggio stabilita, in sostanza, non supera effettivamente i costi che possono essere inclusi.
 - b) In caso di soluzione negativa della questione sub 3 a):

se, ai fini di un calcolo dei costi a posteriori, effettuato dopo la scadenza del periodo di calcolo, ci si debba basare, per intero, sui costi effettivi e sugli introiti effettivi dei pedaggi, quindi non sulle relative ipotesi formulate in sede di calcolo prognostico originario.

Disposizioni di diritto dell'Unione fatte valere

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)

Direttiva 2006/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 maggio 2006, che modifica la direttiva 1999/62/CE relativa alla tassazione a carico di autoveicoli pesanti adibiti al trasporto di merci su strada per l'uso di alcune infrastrutture (GU 2006, L 157, pag. 8)

Direttiva 93/89/CEE del Consiglio, del 25 ottobre 1993, relativa all'applicazione da parte degli Stati membri delle tasse su taluni autoveicoli commerciali adibiti al trasporto di merci su strada, nonché dei pedaggi e diritti d'utenza riscossi per l'uso di alcune infrastrutture (GU 1993, L 279, pag. 32)

Disposizioni nazionali citate

Bundesfernstraßenmautgesetz (legge federale sui pedaggi di strade interregionali e autostrade; in prosieguo: il «BFStrMG») del 12 luglio 2011 (BGBl. I pag. 1378), da ultimo modificato dall'articolo 1 della legge del 4 dicembre 2018 (BGBl. I, pag. 2251), in particolare l'articolo 4, paragrafo 2, primo periodo, l'articolo 14, paragrafo 3, e l'allegato 4

Bundesgebührengesetz (legge sulle tasse e spese federali; in prosieguo: il «BGebG») del 7 agosto 2013 (BGBl. I pag. 3154), da ultimo modificato dall'articolo 1 della legge del 10 marzo 2017 (BGBl. I, pag. 417), in particolare l'articolo 21, paragrafo 1, seconda ipotesi

Mauthöheverordnung (regolamento relativo alle aliquote dei pedaggi; in prosieguo: la «MautHV») del 24 giugno 2003 (BGBl. I, pag. 1001), da ultimo modificata dal regolamento dell'8 dicembre 2010 (BGBl. I, pag. 1848), in particolare l'articolo 1

Autobahnmautgesetz (legge relativa ai pedaggi autostradali; in prosieguo: l'«ABMG») del 5 aprile 2002, nella versione pubblicata il 2 dicembre 2004 (BGBl. I, par 3122), da ultimo modificata dalla legge del 29 maggio 2009 (BGBl. I, pag. 1170)

Breve esposizione dei fatti e del procedimento

- 1 I ricorrenti, che in precedenza gestivano un'impresa di spedizioni e merci con sede in Polonia, chiedono il rimborso di pedaggi da essi pagati per l'utilizzo delle autostrade tedesche nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2010 e il 18 luglio 2011.

- 2 Il Verwaltungsgericht Köln (Tribunale amministrativo di Colonia, Germania) ha respinto il loro ricorso. Il giudice del rinvio deve decidere sull'appello proposto contro tale sentenza.

Principali argomenti delle parti nel procedimento principale

- 3 I ricorrenti sostengono che il calcolo dell'aliquota di pedaggio applicata sarebbe avvenuto sulla base di costi troppo elevati, in contrasto con il diritto dell'Unione.
- 4 La Repubblica federale di Germania contesta tale affermazione. In particolare, è del parere che le operazioni di polizia stradale servano a garantire la gestione del traffico, per cui le spese corrispondenti potrebbero essere prese in considerazione come costi di esercizio della rete di infrastrutture.

Breve esposizione della motivazione del rinvio pregiudiziale

Sulla prima questione

- 5 Secondo il giudice del rinvio, i richiedenti possono invocare il divieto di superamento dei costi sancito nell'articolo 7, paragrafo 9, e nell'articolo 7 bis, paragrafi 1 e 2, della direttiva 1999/62, come modificata dalla direttiva 2006/38 (in prosieguo: la «direttiva 1999/62»). La direttiva 1999/62 ha un effetto diretto a tale riguardo.
- 6 Contiene, infatti, disposizioni dettagliate sui costi rilevanti ai fini del pedaggio (articolo 7 bis, paragrafo 1, primo periodo, in combinato disposto con l'articolo 7, paragrafo 9, con le definizioni di cui all'articolo 2 e nell'allegato III) e sulla rete stradale soggetta a pedaggio (articolo 7, paragrafo 1, disposizioni di cui all'articolo 2). Nel presente caso, il suo allegato III non è però applicabile direttamente. Tuttavia, si può far riferimento ad esso dal punto di vista concettuale, nella misura in cui i costi da esso ammessi devono essere considerati costi ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 9, della direttiva.
- 7 Tali disposizioni dettagliate sono efficaci, in pratica, soltanto se, nonostante il margine rimanente riguardo al metodo di calcolo, esse sono direttamente applicabili e invocabili in giudizio.
- 8 Il giudice del rinvio ritiene, pertanto, che la giurisprudenza precedente della Corte di giustizia relativa all'articolo 7, paragrafo 9, della direttiva 1999/62, nella versione previgente (sentenza del 5 febbraio 2004, Rieser Internationale Transporte, C-157/02, EU:C:2004:76, punti 40 e segg.), sia superata.

Sulla seconda questione

- 9 Nel calcolare l'aliquota di pedaggio applicata, sono stati considerati, tra l'altro, come costi di esercizio della rete di infrastrutture ai sensi dell'articolo 7, paragrafo

9, punto 2, della direttiva 1999/62, i costi della polizia stradale. Secondo il giudice del rinvio, tali costi non avrebbero dovuto essere affatto presi in considerazione o, quanto meno, non per intero.

- 10 I costi di esercizio della rete di infrastrutture ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 9, secondo periodo, della direttiva 1999/62 rientrano, infatti, nei costi d'infrastruttura (articolo 7, paragrafo 9, primo periodo, della direttiva). L'attività della polizia stradale, però, non serve, di norma, a garantire di per sé il funzionamento dell'infrastruttura. La polizia stradale controlla, piuttosto, il rispetto delle norme sul traffico e si occupa delle conseguenze di eventuali infrazioni. Ciò non ha nulla a che vedere con l'infrastruttura in sé e il suo funzionamento.
- 11 Il fatto che i costi della polizia stradale non costituiscano costi d'infrastruttura è altresì confermato dalla genesi della norma. Le spese per «servizi di polizia e incidenti» sono state trattate separatamente nel corso del procedimento normativo come «costi esterni» o «costi connessi agli incidenti». La loro considerazione è stata espressamente esclusa.
- 12 In ogni caso, i costi della polizia stradale inclusi nel calcolo dell'aliquota di pedaggio applicata sono palesemente eccessivi poiché, oltre alla spesa per il monitoraggio del traffico, è stata evidentemente considerata anche la spesa per la lotta contro la criminalità. Non essendo chiaro in che modo i costi considerati siano composti in dettaglio, si tratta di un computo difficile e palesemente errato.
- 13 L'aliquota di pedaggio è viziata da un ulteriore difetto di calcolo. Gli interessi sull'acquisto di terreni si sarebbero dovuti applicare sulla base dei costi di acquisizione (criterio fittizio: amministrazione pubblica), e non sulla base dei valori attualizzati rilevati nel 2002 (criterio fittizio: un'impresa parzialmente privata o pubblica tenuta alla pianificazione commerciale e alla contabilizzazione). Dato che l'obiettivo del calcolo è il mero mantenimento del bene, il valore del terreno non deve essere adeguato al valore attualizzato. In caso contrario, il risultato sarebbe quello di ottenere un contributo per un riacquisto, sebbene il terreno non debba essere riacquistato.
- 14 A causa di tale difetto di calcolo, l'aliquota di pedaggio applicata è in eccesso di circa il 6%, di cui il 3,8% già solo per i costi della polizia stradale.
- 15 Si pone la questione se un tale superamento sia in contrasto con il divieto di superamento dei costi ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 9, della direttiva 1999/62.
- 16 Secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia relativa all'articolo 7, paragrafo 9, della direttiva 1999/62, nella versione previgente, il divieto di superamento dei costi è senz'altro violato qualora il pedaggio riscosso superi i costi di oltre il 150% (sentenza del 26 settembre 2000 Commissione/Austria, C-205/98, EU:C:2000:493, punto 135). A parere del giudice del rinvio ciò vale anche per la nuova formulazione della norma.

- 17 La Corte non ha finora statuito se sia possibile affermare una violazione rilevante del divieto di superamento dei costi nel caso di un superamento dei costi di lieve entità.
- 18 Nel senso che sia di per sé sia sufficiente un superamento di lieve entità depone il tenore letterale dell'articolo 7, paragrafo 9, primo periodo, secondo cui i pedaggi si fondano sul principio del recupero dei «soli» costi di infrastruttura. Quindi, il collegamento «esclusivo» tra i costi di infrastruttura e il pedaggio risulta già compromesso, laddove vengano considerati, anche in piccola parte, costi che, in linea di principio, non possono essere inclusi o non sono stati inclusi correttamente.
- 19 Inoltre, potrebbero essere messi in dubbio l'effettività del divieto di superamento dei costi e il principio «chi usa paga» riguardo ai costi d'infrastruttura (v. considerando 2 della direttiva 2006/38/CE).
- 20 Si deve poi considerare che agli Stati membri è lasciato un ampio potere discrezionale nella scelta del metodo di quantificazione dei costi (v. sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 5 febbraio 2004, *Rieser Internationale Transporte*, C-157/02, EU:C:2004:76, punto 40). Già questo, tuttavia, ha come conseguenza che, a seconda del metodo scelto, per la stessa infrastruttura sono ammissibili aliquote dei pedaggi diverse tra loro. Se a ciò si aggiunge un potere discrezionale significativo, che consenta di superare le aliquote così quantificate, possono essere messi a rischio l'effetto di armonizzazione della direttiva e la tutela dei trasportatori soggetti al pagamento di diritti con essa perseguita (v. considerando 1 della direttiva 2006/38).
- 21 Indipendentemente dalla misura del superamento, il giudice del rinvio ritiene che sussista, in ogni caso, una violazione rilevante del divieto di superamento dei costi laddove vengano inclusi costi che non rappresentano costi d'infrastruttura, l'inclusione dei costi si fondi su ipotesi di fatto errate, qualora il calcolo sia incoerente o quando i costi vengano computati per due volte. Questo è il caso dei costi della polizia stradale e degli interessi sull'acquisto di terreni.
- 22 In senso contrario al riconoscimento di una violazione del divieto di superamento dei costi nel caso di un superamento di lieve entità, potrebbe deporre il tenore letterale dell'articolo 7, paragrafo 9, secondo periodo, ai sensi del quale il pedaggio medio ponderato deve essere «in funzione» di determinati costi. L'avvocato generale, nelle sue conclusioni nella causa *Rieser Internationale Transporte* (C-157/02, EU:C:2003:438), ha ritenuto che tale «connessione» non implichi una rigorosa osservanza.
- 23 Secondo il diritto tedesco, ai sensi del quale, contrariamente al diritto dell'Unione, un errore di calcolo comporta, in via di principio, la nullità totale dell'aliquota dei diritti, riguardo ai divieti di superamento dei costi, a seconda dell'ambito giuridico, vengono accettati superamenti dal 3% al 12%. Ciò tiene conto del fatto che il calcolo delle tariffe rappresenta una decisione prognostica, nella quale è

insito un certo rischio di errore. Di conseguenza, nel caso di computo dei costi che sia difficile e chiaramente errato, non è consentito un simile margine di errore.

Sulla terza questione

- 24 La giurisprudenza tedesca, con riguardo al diritto nazionale, ritiene, in via di principio, che un'aliquota dei diritti non possa essere sproporzionata solo relativamente al risultato finale. Essa può essere successivamente rettificata mediante un calcolo differito nel procedimento giudiziario, a condizione che non si tratti di un computo dei costi difficile e chiaramente errato. Qualora, tuttavia, un periodo di calcolo – come nel caso di specie – si sia già concluso, si deve procedere a un conteggio sulla base dei costi effettivi e dei ricavi effettivi della riscossione dei diritti, utilizzando lo stesso metodo di calcolo. Le possibilità di rettifica sono limitate agli errori riferiti ad aliquote che possono essere determinate, nel loro ammontare, alla fine del rispettivo anno di calcolo.
- 25 La Repubblica federale di Germania, finora, non ha ancora proceduto a un siffatto calcolo a posteriori. Tuttavia, il giudice del rinvio non può escludere la possibilità di un calcolo a posteriori nel corso del procedimento. Dalla sentenza della Corte di giustizia del 26 settembre 2000, Commissione/Austria (C-205/98, EU:C:2000:493, punto 138), non è peraltro possibile evincere in modo univoco se, dal punto di vista del diritto dell'Unione, un siffatto calcolo a posteriori possa essere preso in considerazione e come, all'occorrenza, debba essere effettuato. Benché la Corte di giustizia abbia affermato che, in linea di principio, un aumento delle aliquote dei pedaggi non può essere giustificato con un calcolo effettuato a posteriori, non è chiaro, tuttavia, se si tratti di un punto fondamentale della decisione.