

Roma, 15 dicembre 2020

Circolare n. 385/2020

Oggetto: Trasporti internazionali – Germania – Illegittimi i pedaggi – Sentenza Corte di Giustizia europea n.321/19 del 28.10.2020.

Con la sentenza indicata in oggetto la Corte di Giustizia europea ha stabilito che i pedaggi tedeschi sono contrari al diritto comunitario. Il calcolo definito dalla Germania comprende infatti, oltre alle voci individuate dalla direttiva europea UE n.38/2006 (costi per l'infrastruttura, per l'esercizio, la manutenzione e lo sviluppo della rete), i costi della polizia stradale che, secondo la Corte, non rientrano nei costi di esercizio.

Il pronunciamento della Corte di Giustizia è avvenuto nell'ambito di un giudizio sollevato da un'impresa di autotrasporto polacca che, nel ritenere che il calcolo dei pedaggi violasse la normativa europea, ha adito i giudici tedeschi per ottenere il rimborso dei pedaggi pagati tra il 2010 e il 2011.

Alla luce della Sentenza le imprese di trasporto che hanno pagato pedaggi tedeschi possono chiedere il rimborso della quota parte giudicata illegittima.

Il periodo di prescrizione è di 3 anni, pertanto entro il 31 dicembre occorre richiedere le somme riferite al 2017. La richiesta di rimborso va inoltrata all'Ufficio federale per il trasporto merci (www.bag.bund.de).

Maggiori informazioni sono disponibili sul sito web del gestore del sistema di pedaggio (https://www.toll-collect.de/en/toll_collect/rund_um_die_maut/meldungen/detailsseite_news_11456.html).

Daniela Dringoli
Codirettore

*Per riferimenti confronta circ.re conf.le n.183/2019
Allegati due
D-Gr/gr*

© CONFETRA - La riproduzione totale o parziale è consentita esclusivamente alle organizzazioni aderenti alla Confetra.

Edizione provvisoria

SENTENZA DELLA CORTE (Prima Sezione)

28 ottobre 2020 (*)

«Rinvio pregiudiziale – Direttiva 1999/62/CE – Direttiva 2006/38/CE – Tassazione a carico di autoveicoli pesanti adibiti al trasporto di merci su strada per l'uso di alcune infrastrutture – Articolo 7, paragrafo 9 – Articolo 7 bis, paragrafi 1 e 2 – Pedaggi – Principio del recupero dei costi d'infrastruttura – Costi d'infrastruttura – Costi di esercizio – Costi connessi alla polizia stradale – Superamento dei costi – Effetto diretto – Giustificazione a posteriori di un'aliquota di pedaggio eccessiva – Limitazione degli effetti della sentenza nel tempo»

Nella causa C-321/19,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dall'Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Tribunale amministrativo superiore del Land della Renania settentrionale-Vestfalia, Germania), con decisione del 28 marzo 2019, pervenuta in cancelleria il 18 aprile 2019, nel procedimento

BY,

CZ

contro

Bundesrepublik Deutschland,

LA CORTE (Prima Sezione),

composta da J.-C. Bonichot, presidente di sezione, R. Silva de Lapuerta (relatrice), vicepresidente della Corte, C. Toader, M. Safjan e N. Jääskinen, giudici,

avvocato generale: H. Saugmandsgaard Øe

cancelliere: M. Krausenböck, amministratrice

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 4 marzo 2020,

considerate le osservazioni presentate:

- per CZ e BY, da M. Pfnür e A. Winczura, Rechtsanwälte;
- per la Bundesrepublik Deutschland, da J. Hilf, F. Montag e M. Schleifenbaum, Rechtsanwälte;
- per il governo tedesco, da D. Klebs e J. Möller, in qualità di agenti;
- per la Commissione europea, da W. Mölls e N. Yerrell, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 18 giugno 2020,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 7, paragrafo 9, e dell'articolo 7 bis, paragrafi 1 e 2, 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 2006/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 maggio 2006 (GU 2006, L 157, pag. 8) (in prosieguo: la «direttiva 1999/62 modificata»).
- 2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra BY e CZ, da un lato, e la Bundesrepublik Deutschland (Repubblica federale di Germania), dall'altro, in merito alla loro domanda di rimborso di somme pagate a titolo di pedaggi per l'uso delle autostrade federali tedesche.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

- 3 L'articolo 2 della direttiva 1999/62 modificata enuncia quanto segue:
«Ai fini della presente direttiva valgono le seguenti definizioni:
 - a) “rete stradale transeuropea”, la rete stradale definita all'allegato I, sezione 2, della decisione n. 1692/96/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 luglio 1996, sugli orientamenti comunitari per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti [(GU 1996, L 228, pag. 1) – decisione modificata in ultima istanza dal regolamento n. 1791/2006 del Consiglio del 20 novembre 2006 (GU 2006, L 363, pag. 1)], e illustrata con le opportune cartine. Le cartine si riferiscono alle sezioni corrispondenti menzionate nel dispositivo e/o nell'allegato II di detta decisione;
 - a bis) “costi di costruzione”, i costi legati alla costruzione, compresi, se del caso, i costi di finanziamento, di:
 - infrastrutture nuove o miglioramenti di infrastrutture nuove (comprese consistenti riparazioni strutturali); o
 - infrastrutture o miglioramenti delle infrastrutture (comprese consistenti riparazioni strutturali) ultimati non più di 30 anni prima del 10 giugno 2008 laddove siano già istituiti sistemi di pedaggio al 10 giugno 2008, o ultimati non più di 30 anni prima dell'istituzione di un nuovo sistema di pedaggio introdotto dopo il 10 giugno 2008; possono essere presi in considerazione come costi di costruzione anche i costi concernenti infrastrutture o miglioramenti di infrastrutture ultimati anteriormente a tali termini, laddove:
 - i) uno Stato membro abbia istituito un sistema di pedaggio che prevede il recupero di detti costi mediante un contratto stipulato con un operatore di un sistema di pedaggio o altri atti giuridici di effetto equivalente che entrano in vigore anteriormente al 10 giugno 2008; o
 - ii) uno Stato membro possa dimostrare che i motivi della costruzione delle infrastrutture in questione sono da ricondurre al fatto che queste hanno una durata di vita predeterminata superiore a 30 anni.

In ogni caso la percentuale dei costi di costruzione da prendere in considerazione non deve eccedere l'attuale durata di vita predeterminata dei componenti delle infrastrutture restante al 10 giugno 2008 o, se successiva, alla data di introduzione del nuovo sistema di pedaggio.

I costi concernenti infrastrutture o miglioramenti di infrastrutture possono includere tutte le spese specifiche per le infrastrutture destinate a ridurre il disturbo connesso al rumore o a migliorare la sicurezza stradale e i pagamenti effettivi da parte del gestore dell'infrastruttura corrispondenti ad elementi ambientali obiettivi, quali la protezione contro la contaminazione del terreno;

(...)

b) “pedaggio”, il pagamento di una somma determinata per un autoveicolo che effettua un tragitto ben definito su una delle infrastrutture di cui all'articolo 7, paragrafo 1, basata sulla distanza percorsa e sul tipo di autoveicolo;

b bis) “pedaggio medio ponderato”, gli importi totali percepiti attraverso i pedaggi in un determinato periodo divisi per i chilometri per autoveicolo in una determinata rete oggetto del pedaggio durante tale periodo, dove gli importi percepiti e i chilometri per autoveicolo sono calcolati per gli autoveicoli ai quali si applicano i pedaggi;

(...))».

4 L'articolo 7 di tale direttiva così dispone:

«1. Gli Stati membri possono conservare o introdurre pedaggi e/o diritti di utenza sulla rete stradale transeuropea o su parte di essa solo alle condizioni di cui ai paragrafi da 2 a 12. Ciò lascia impregiudicato il diritto degli Stati membri, nel rispetto del trattato, di applicare pedaggi e/o diritti di utenza a strade che non fanno parte della rete stradale transeuropea, anche a strade parallele sulle quali possa essere deviato il traffico dalla rete stradale transeuropea e/o che sono in concorrenza diretta con alcune parti di tale rete o ad altri tipi di veicoli a motore che non rientrano nella definizione di “autoveicolo” sulla rete stradale transeuropea, a condizione che l'imposizione di pedaggi e/o diritti di utenza su tali strade non risulti discriminatoria nei confronti del traffico internazionale e non provochi distorsioni della concorrenza tra operatori.

(...)

9. I pedaggi si fondano sul principio del recupero dei soli costi d'infrastruttura. In particolare i pedaggi medi ponderati sono in funzione dei costi di costruzione, nonché dei costi di esercizio, manutenzione e sviluppo della rete di infrastrutture di cui trattasi. I pedaggi medi ponderati possono comprendere anche la remunerazione del capitale o un margine di profitto in base alle condizioni di mercato.

(...))».

5 Ai sensi dell'articolo 7 bis, paragrafi da 1 a 3, della medesima direttiva:

«1. Nel determinare i livelli di pedaggio medi ponderati applicabili alla rete di infrastrutture in questione o a una parte chiaramente definita di detta rete, gli Stati membri tengono conto dei vari costi di cui all'articolo 7, paragrafo 9. I costi considerati riguardano la rete o parte della rete su cui gravano i pedaggi e gli autoveicoli soggetti al pedaggio. Gli Stati membri possono scegliere di non recuperare tali costi attraverso la riscossione dei pedaggi o di recuperarne solo una percentuale.

2. I pedaggi sono determinati conformemente all'articolo 7 e al paragrafo 1 del presente articolo.

3. Gli Stati membri calcolano i costi per i nuovi sistemi di pedaggio, diversi da quelli che comportano pedaggi in concessione da essi istituiti dopo il 10 giugno 2008, utilizzando un metodo fondato sui principi fondamentali di calcolo di cui all'allegato III.

Per i nuovi pedaggi in concessione istituiti dopo il 10 giugno 2008 il livello più alto di pedaggio è equivalente o inferiore al livello risultante dall'applicazione di un metodo basato sui principi fondamentali

di calcolo di cui all'allegato III. La valutazione di tale equivalenza deve essere effettuata in base ad un periodo di riferimento ragionevolmente lungo, adatto alla natura di un contratto di concessione.

Non sono soggetti agli obblighi di cui al presente paragrafo i sistemi di pedaggio già istituiti al 10 giugno 2008 o per i quali sono state ricevute offerte o risposte ad inviti a negoziare in base alla procedura negoziata secondo una procedura di appalto pubblico prima del 10 giugno 2008; ciò è valido per tutto il periodo di applicazione di detti sistemi e a condizione che non subiscano modifiche sostanziali.

- 6 L'allegato III della direttiva 1999/62 modificata, intitolato «Principi fondamentali per l'attribuzione dei costi e il calcolo dei pedaggi», al punto 3, così dispone:

«Costi inerenti al funzionamento, alla gestione e al sistema di pedaggio

Vi sono compresi tutti i costi sostenuti dall'operatore dell'infrastruttura che non rientrano nella sezione 2 e che riguardano l'attuazione, il funzionamento e la gestione dell'infrastruttura e del sistema di pedaggio. Essi comprendono in particolare:

- i costi per la costruzione, la posa e il mantenimento delle cabine di pedaggio e altri sistemi di pagamento,
- le spese quotidiane di funzionamento, di amministrazione e di applicazione del sistema di riscossione del pedaggio,
- le tasse e i diritti amministrativi relativi ai contratti di concessione,
- le spese di gestione, amministrazione e servizio relative al funzionamento dell'infrastruttura.

I costi possono includere una remunerazione del capitale o il margine di utile che rispecchi il grado del rischio trasferito.

Tali costi devono essere ripartiti su una base equa e trasparente fra tutte le classi di autoveicoli soggette al sistema di pedaggio».

Diritto tedesco

- 7 Secondo il giudice del rinvio, l'importo dei pedaggi per l'uso delle autostrade federali tedesche per il periodo compreso tra il 1° gennaio 2009 e il 31 dicembre 2014 è fissato, in forza dell'articolo 14, paragrafo 3, del Bundesfernstraßenmautgesetz (legge relativa ai pedaggi sui grandi assi stradali federali), del 12 luglio 2011 (BGBl. 2011 I S., pag. 1378), mediante l'allegato 4 di quest'ultimo. Tale allegato stabilisce detti pedaggi sulla base, da un lato, di un importo fissato per chilometro per i veicoli o le combinazioni di veicoli aventi fino a tre assi e quelli aventi quattro o più assi e, dall'altro, della categoria alla quale è collegato il veicolo, che dipende dal livello di emissioni inquinanti. Le aliquote dei pedaggi variano tra EUR 0,141 ed EUR 0,288.

- 8 Tale giudice precisa che l'aliquota dei pedaggi applicabile al periodo del rimborso richiesto, compreso tra il 1° gennaio 2010 e il 18 luglio 2011, è stata calcolata sulla base dell'«Aktualisierung der Wegekostenrechnung für die Bundesfernstraßen in Deutschland» (relazione peritale sui costi delle infrastrutture stradali in Germania), del 30 novembre 2007 (in prosieguo: il «WKG 2007»), relativo a un periodo di calcolo compreso tra il 2007 e il 2012, tenendo in considerazione, in particolare, i costi del capitale investito nell'acquisto dei terreni sui quali sono state costruite le autostrade e gli oneri di esercizio delle infrastrutture stradali, vale a dire i costi di costruzione, le spese relative al sistema di riscossione dei pedaggi nonché i costi connessi alla polizia stradale.

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

- 9 BY e CZ hanno gestito, fino al 31 agosto 2015, una società di diritto polacco che esercitava attività di trasporto su strada, in particolare sul territorio tedesco.
- 10 In tale qualità, BY e CZ hanno pagato, per il periodo compreso tra il 1° gennaio 2010 e il 18 luglio 2011, l'importo complessivo di EUR 12 420,53 alla Repubblica federale di Germania a titolo di pedaggi per l'uso delle autostrade federali tedesche.
- 11 Ritenendo che tale somma fosse eccessiva, BY e CZ hanno proposto un ricorso diretto a ottenerne il rimborso dinanzi al Verwaltungsgericht Köln (Tribunale amministrativo di Colonia, Germania), che ha respinto il loro ricorso.
- 12 BY e CZ hanno proposto appello avverso tale decisione dinanzi al giudice del rinvio, facendo valere, in sostanza, che le modalità di calcolo sulla base delle quali sono state fissate le aliquote dei pedaggi che essi hanno dovuto pagare hanno portato a stabilire aliquote eccessive, in violazione del diritto dell'Unione.
- 13 Al fine di statuire sulla questione sottopostagli, il giudice del rinvio ritiene che occorra esaminare preliminarmente se l'articolo 7, paragrafo 9, e l'articolo 7 bis, paragrafi 1 e 2, della direttiva 1999/62 modificata abbiano effetto diretto e se tali disposizioni siano state trasposte in modo corretto nel diritto tedesco.
- 14 A tale riguardo, il giudice del rinvio rammenta, in primo luogo, che, nella causa che ha dato luogo alla sentenza del 5 febbraio 2004, *Rieser Internationale Transporte* (C-157/02, EU:C:2004:76), la Corte ha dichiarato che l'articolo 7, paragrafo 9, della direttiva 1999/62 non poteva essere invocato dai singoli contro un'autorità pubblica in caso di omessa o d'incompleta trasposizione di tale direttiva. Tuttavia, a seguito delle modifiche apportate dal legislatore dell'Unione a tale direttiva in virtù della direttiva 2006/38, esso ritiene che l'articolo 7, paragrafo 9, della direttiva 1999/62 modificata abbia effetto diretto. Infatti, secondo il giudice del rinvio, tale disposizione contiene ormai un divieto di superamento dei costi in forza del quale sono vietate aliquote di pedaggi eccessive non giustificate da costi d'infrastruttura.
- 15 In secondo luogo, esso si chiede, in sostanza, se i costi connessi alla polizia stradale, che sono stati presi in considerazione al momento della fissazione dell'aliquota dei pedaggi di cui trattasi nel procedimento principale, rientrino nella nozione di «costi di esercizio», ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 9, della direttiva 1999/62 modificata.
- 16 Peraltro, pur rilevando che le modalità di calcolo delle aliquote dei pedaggi fissate nel diritto tedesco comporterebbero errori, in particolare per quanto riguarda l'inclusione dei costi corrispondenti alla remunerazione del capitale investito nell'acquisto dei terreni sui quali sono state costruite le autostrade, il giudice del rinvio si chiede se possa essere dichiarata una violazione dell'articolo 7, paragrafo 9, della direttiva 1999/62 modificata in caso di modesto superamento dei costi d'infrastruttura.
- 17 In terzo e ultimo luogo, il giudice del rinvio rileva che, nel diritto nazionale, il carattere eccessivo di un'aliquota di pedaggio può essere corretto mediante un calcolo dei costi effettuato a posteriori nell'ambito di un procedimento giurisdizionale. Riferendosi al punto 138 della sentenza del 26 settembre 2000, *Commissione/Austria* (C-205/98, EU:C:2000:493), esso si chiede se una siffatta normativa nazionale sia conforme al diritto dell'Unione. In caso di risposta affermativa, il giudice del rinvio si interroga anche sul metodo che occorrerebbe seguire per effettuare tale calcolo.
- 18 In tali circostanze, l'Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Tribunale amministrativo superiore del Land della Renania settentrionale-Vestfalia, Germania) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti 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 [modificata] 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 [modificata], 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
 - i) fino al 3,8%, in particolare qualora vengano inclusi costi che, già per principio, non possono essere inclusi,
 - ii) fino al 6%
 comporti una violazione del divieto di superamento dei costi ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 9, della direttiva 1999/62 [modificata] con la conseguenza che il diritto nazionale non sia pertanto applicabile.

- 3) In caso di soluzione affermativa della questione numero 2, lettera b):
- a) se la sentenza della Corte di giustizia del 26 settembre 2000 [Commissione/Austria, (C-205/98, EU:C:2000:493, 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 numero 3, lettera 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».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla seconda questione, sub a)

- 19 Con la sua seconda questione, sub a), che occorre esaminare in primo luogo, il giudice del rinvio chiede se l'articolo 7, paragrafo 9, della direttiva 1999/62 modificata debba essere interpretato nel senso che i costi connessi alla polizia stradale rientrano nella nozione di «costi di esercizio», ai sensi di tale disposizione.
- 20 A tale riguardo, l'articolo 7, paragrafo 9, prima frase, della direttiva 1999/62 modificata dispone che i pedaggi si fondano sul principio del recupero dei soli costi d'infrastruttura. La seconda frase di tale disposizione specifica che i pedaggi medi ponderati sono in funzione dei costi di costruzione, nonché dei costi di esercizio, manutenzione e sviluppo della rete di infrastrutture di cui trattasi. La terza frase di detta disposizione stabilisce che i pedaggi medi ponderati possono comprendere anche la remunerazione del capitale o un margine di profitto in base alle condizioni di mercato.
- 21 L'articolo 7 bis, paragrafo 1, della direttiva 1999/62 modificata prevede che, nel determinare i livelli di pedaggio medi ponderati applicabili alla rete di infrastrutture di cui trattasi o a una parte chiaramente definita di detta rete, gli Stati membri tengono conto dei vari costi di cui all'articolo 7, paragrafo 9, di tale

direttiva. Il paragrafo 2 del suddetto articolo 7 bis precisa che i pedaggi sono determinati conformemente al paragrafo 1 di quest'ultimo e all'articolo 7 di detta direttiva.

- 22 Dalla formulazione di tali disposizioni risulta che i pedaggi medi ponderati devono essere determinati tenendo conto dei soli «costi d'infrastruttura» di cui all'articolo 7, paragrafo 9, della direttiva 1999/62 modificata, che rinvia, a tale riguardo, ai costi di costruzione, esercizio, manutenzione e sviluppo della rete di infrastrutture di cui trattasi.
- 23 Come sottolineato dall'avvocato generale al paragrafo 30 delle sue conclusioni, occorre anzitutto considerare che i costi rilevanti ai fini della risposta alla presente questione sono non già quelli relativi alla costruzione, alla manutenzione o allo sviluppo della rete di infrastrutture interessata, bensì quelli relativi al suo esercizio.
- 24 Per quanto concerne, in particolare, la nozione di «costi di esercizio» di cui all'articolo 7, paragrafo 9, seconda frase, della direttiva 1999/62 modificata, essa si riferisce ai costi derivanti dall'esercizio dell'infrastruttura di cui trattasi.
- 25 Tale interpretazione è corroborata dalle disposizioni dell'allegato III, punto 3, della direttiva 1999/62 modificata, secondo le quali i costi di esercizio includono tutti i costi sostenuti dall'operatore dell'infrastruttura che riguardano il funzionamento di quest'ultima. A tale riguardo, occorre rilevare che, sebbene dall'articolo 7 bis, paragrafo 3, di tale direttiva risulti che i principi fondamentali enunciati all'allegato III di quest'ultima si applicano al calcolo dei pedaggi medi ponderati per i sistemi di pedaggi istituiti dopo il 10 giugno 2008, e che tale allegato non è pertanto applicabile nel procedimento principale, esso fornisce, tuttavia, indizi sulla portata delle nozioni equivalenti utilizzate nell'ambito di detta direttiva.
- 26 Orbene, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 32 delle sue conclusioni, le attività di polizia rientrano nella responsabilità dello Stato che agisce nell'esercizio delle sue prerogative di potere pubblico e non in quanto operatore dell'infrastruttura stradale.
- 27 I costi connessi alla polizia stradale non possono, pertanto, essere considerati come «costi di esercizio» di cui all'articolo 7, paragrafo 9, della direttiva 1999/62 modificata.
- 28 Una siffatta interpretazione è confermata dai lavori preparatori di tale direttiva. Infatti, dalla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, che modifica la direttiva 1999/62, presentata il 23 luglio 2003 [COM (2003) 448 def., pag. 4], risulta che la Commissione europea aveva inizialmente proposto di prendere in considerazione, ai fini della determinazione delle aliquote dei pedaggi, costi esterni quali i costi connessi agli incidenti non coperti dalle assicurazioni che restano a carico della società nel suo complesso. Tali costi avrebbero dovuto comprendere, in particolare, i costi amministrativi dei servizi pubblici mobilitati nell'ambito di incidenti stradali. Tuttavia, il legislatore dell'Unione non ha accolto tale proposta nella direttiva 1999/62 modificata.
- 29 Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, occorre rispondere alla seconda questione, sub a), dichiarando che l'articolo 7, paragrafo 9, della direttiva 1999/62 modificata deve essere interpretato nel senso che i costi connessi alla polizia stradale non rientrano nella nozione di «costi di esercizio», ai sensi di tale disposizione.

Sulla seconda questione, sub b)

- 30 Con la sua seconda questione, sub b), che occorre esaminare in secondo luogo, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 7, paragrafo 9, della direttiva 1999/62 modificata debba essere interpretato nel senso che osta a che i pedaggi medi ponderati superino i costi d'infrastruttura della rete di infrastrutture di cui trattasi del 3,8% o del 6%, in particolare a causa dell'inclusione di costi che non rientrano nella nozione di «costi d'infrastruttura», ai sensi di tale disposizione.

- 31 A tale riguardo, come risulta dai punti 20 e 22 della presente sentenza, da un lato, l'articolo 7, paragrafo 9, prima frase, della direttiva 1999/62 modificata prevede che i pedaggi si fondano sul principio del recupero dei soli costi d'infrastruttura. Dall'altro, gli Stati membri devono determinare i pedaggi medi ponderati tenendo conto dei soli «costi d'infrastruttura», come espressamente elencati in tale articolo.
- 32 Ne consegue che l'articolo 7, paragrafo 9, della direttiva 1999/62 modificata osta a qualsiasi superamento dei costi d'infrastruttura della rete di infrastrutture di cui trattasi che risulti da errori di calcolo non trascurabili o dall'inclusione di costi che non rientrano tra quelli previsti da tale disposizione, quali i costi connessi alla polizia stradale.
- 33 Di conseguenza, occorre rispondere alla seconda questione, sub b), dichiarando che l'articolo 7, paragrafo 9, della direttiva 1999/62 modificata deve essere interpretato nel senso che osta a che i pedaggi medi ponderati superino i costi d'infrastruttura della rete di infrastrutture di cui trattasi del 3,8% o del 6%, a causa di errori di calcolo non trascurabili o dell'inclusione di costi che non rientrano nella nozione di «costi d'infrastruttura», ai sensi di tale disposizione.

Sulla prima questione

- 34 Con la sua prima questione, che occorre esaminare in terzo luogo, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se un singolo possa invocare le disposizioni dell'articolo 7, paragrafo 9, e dell'articolo 7 bis, paragrafi 1 e 2, della direttiva 1999/62 modificata dinanzi ai giudici nazionali nei confronti di uno Stato membro qualora quest'ultimo non abbia rispettato tali disposizioni o le abbia trasposte in modo non corretto.
- 35 Secondo una giurisprudenza costante della Corte, in tutti i casi in cui le disposizioni di una direttiva appaiono, dal punto di vista sostanziale, incondizionate e sufficientemente precise, i singoli possono farle valere nei confronti di uno Stato membro dinanzi ai suoi giudici nazionali, vuoi qualora esso abbia omesso di trasporre la direttiva in diritto nazionale entro i termini, vuoi qualora l'abbia trasposta in modo non corretto (sentenza del 21 novembre 2018, Ayubi, C-713/17, EU:C:2018:929, punto 37 e giurisprudenza ivi citata).
- 36 Una disposizione del diritto dell'Unione è incondizionata se sancisce un obbligo non soggetto ad alcuna condizione né subordinato, per quanto riguarda la sua osservanza o i suoi effetti, all'emanazione di alcun atto da parte delle istituzioni dell'Unione o degli Stati membri. Essa è sufficientemente precisa per poter essere invocata da un singolo ed applicata dal giudice se sancisce un obbligo in termini non equivoci (sentenza del 1° luglio 2010, Gassmayr, C-194/08, EU:C:2010:386, punto 45).
- 37 Al punto 42 della sentenza del 5 febbraio 2004, Rieser Internationale Transporte (C-157/02, EU:C:2004:76), la Corte ha dichiarato che né l'articolo 7, lettera h), della 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), né l'articolo 7, paragrafo 9, della direttiva 1999/62 potevano essere invocati dai singoli contro un'autorità pubblica in caso di mancata o d'incompleta trasposizione di tali direttive.
- 38 Infatti, per quanto riguarda l'articolo 7, lettera h), della direttiva 93/89, secondo il quale le «aliquote dei pedaggi sono connesse ai costi di costruzione, esercizio e sviluppo della rete d'infrastrutture di cui trattasi», la Corte ha dichiarato, ai punti 40 e 41 di tale sentenza, che tale disposizione non poteva essere considerata incondizionata e sufficientemente precisa per poter essere invocata dai singoli contro un'autorità pubblica, per il motivo, in primo luogo, che detta disposizione non precisava la natura del nesso che doveva esistere tra le aliquote dei pedaggi e i costi di costruzione, di esercizio e di sviluppo della rete d'infrastrutture di cui trattasi, e che, in secondo luogo, tale disposizione non definiva le suddette tre voci di spesa e, in terzo luogo, che essa, pur imponendo linee di orientamento generale per il calcolo dei pedaggi, non indicava alcun metodo di calcolo concreto e lasciava agli Stati membri un amplissimo potere discrezionale al riguardo.

- 39 Al punto 41 di detta sentenza, la Corte ha ritenuto che tale valutazione si applicasse a fortiori all'articolo 7, paragrafo 9, della direttiva 1999/62, dato che tale disposizione era formulata in maniera identica all'articolo 7, lettera h), della direttiva 93/89 salvo concernere anziché la nozione di «aliquote dei pedaggi», quella di «pedaggi medi ponderati», senza però definirla.
- 40 Nel caso di specie, come esposto al punto 22 della presente sentenza, dall'articolo 7, paragrafo 9, prima frase, della direttiva 1999/62 modificata e dall'articolo 7 bis, paragrafi 1, e 2, di tale direttiva, risulta che i pedaggi medi ponderati devono essere determinati tenendo conto dei soli «costi d'infrastruttura».
- 41 Prevedendo che i pedaggi si fondano sul principio del recupero dei soli «costi d'infrastruttura», l'articolo 7, paragrafo 9, della direttiva 1999/62 modificata precisa chiaramente la natura del nesso che deve esistere tra le aliquote dei pedaggi e i costi d'infrastruttura di cui trattasi.
- 42 Inoltre, dal combinato disposto dell'articolo 7, paragrafo 1, e dell'articolo 7, paragrafo 9, della direttiva 1999/62 modificata, risulta che la «rete di infrastrutture di cui trattasi», di cui a quest'ultima disposizione, corrisponde a una rete di infrastrutture situata sulla «rete stradale transeuropea», la quale è definita all'articolo 2, lettera a), di tale direttiva. Detta direttiva definisce altresì, al suo articolo 2, le nozioni di «pedaggi», di «pedaggi medi ponderati» nonché di «costi di costruzione».
- 43 Come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 83 delle sue conclusioni, le principali carenze evidenziate dalla Corte nella sentenza del 5 febbraio 2004, *Rieser Internationale Transporte* (C-157/02, EU:C:2004:76), che impedivano all'articolo 7, paragrafo 9, della direttiva 1999/62 di avere effetto diretto sono state quindi colmate dal legislatore dell'Unione in occasione delle modifiche apportate a tale direttiva dalla direttiva 2006/38.
- 44 Sebbene la direttiva 1999/62 modificata lasci ancora un margine di discrezionalità agli Stati membri per quanto riguarda le modalità di calcolo dei pedaggi, tale circostanza non incide sul carattere preciso e incondizionato dell'obbligo di determinare i pedaggi tenendo conto dei soli «costi d'infrastruttura», di cui all'articolo 7, paragrafo 9, di tale direttiva.
- 45 Ne consegue che l'articolo 7, paragrafo 9, della direttiva 1999/62 modificata e l'articolo 7 bis, paragrafi 1 e 2, di tale direttiva impongono agli Stati membri che introducono o mantengono pedaggi sulla rete stradale transeuropea un obbligo preciso e incondizionato di determinare il livello di tali pedaggi tenendo conto dei soli «costi d'infrastruttura», vale a dire i costi di costruzione, esercizio, manutenzione e sviluppo della rete di infrastrutture di cui trattasi.
- 46 Di conseguenza, occorre rispondere alla prima questione dichiarando che un singolo può invocare direttamente dinanzi ai giudici nazionali l'obbligo di tener conto dei soli costi d'infrastruttura di cui all'articolo 7, paragrafo 9, della direttiva 1999/62 modificata, imposto da tale disposizione nonché dall'articolo 7 bis, paragrafi 1 e 2, di quest'ultima, contro uno Stato membro qualora quest'ultimo non abbia rispettato tale obbligo o l'abbia trasposto in modo non corretto.

Sulla terza questione

- 47 Con la sua terza questione, che occorre esaminare in ultimo luogo, il giudice del rinvio chiede se la direttiva 1999/62 modificata, letta alla luce del punto 138 della sentenza del 26 settembre 2000, *Commissione/Austria* (C-205/98, EU:C:2000:493), debba essere interpretata nel senso che essa osta a che un'aliquota di pedaggio eccessiva sia giustificata a posteriori da un nuovo calcolo dei costi d'infrastruttura effettuato nell'ambito di un procedimento giurisdizionale. In caso di risposta negativa, il giudice del rinvio chiede se tale calcolo debba fondarsi esclusivamente sui costi effettivi e sui proventi del pedaggio realmente riscossi e non sulle ipotesi formulate in sede di calcolo prognostico.
- 48 A tale riguardo, la Corte ha dichiarato, al punto 138 di tale sentenza, che la Repubblica d'Austria non poteva giustificare l'aumento dell'aliquota dei pedaggi applicabile all'autostrada interessata mediante la produzione di un nuovo metodo di calcolo dei costi, dal momento che, da un lato, essa non aveva spiegato

in che misura tale metodo fosse più appropriato, e che, dall'altro, l'articolo 7, lettera h), della direttiva 93/89, secondo il quale le aliquote dei pedaggi sono connesse ai costi di costruzione, esercizio e sviluppo della rete di infrastrutture di cui trattasi, implicava che l'adeguamento delle aliquote dei pedaggi fosse conseguente al calcolo che lo giustificava.

- 49 Siffatte considerazioni si applicano anche in un caso come quello di cui al procedimento principale, in cui la giustificazione delle aliquote dei pedaggi considerate eccessive risulterebbe non già dall'applicazione a posteriori di una nuova metodologia di calcolo, bensì dall'aggiornamento dei costi d'infrastruttura presi inizialmente in considerazione, nell'ambito di un procedimento giurisdizionale.
- 50 Ciò premesso, occorre rispondere alla terza questione dichiarando che la direttiva 1999/62 modificata, letta alla luce del punto 138 della sentenza del 26 settembre 2000, Commissione/Austria (C-205/98, EU:C:2000:493), deve essere interpretata nel senso che essa osta a che un'aliquota di pedaggio eccessiva sia giustificata a posteriori da un nuovo calcolo dei costi d'infrastruttura effettuato nell'ambito di un procedimento giurisdizionale.

Sulla limitazione degli effetti nel tempo della presente sentenza

- 51 In udienza, la Repubblica federale di Germania ha chiesto alla Corte di limitare gli effetti nel tempo della presente sentenza nell'ipotesi in cui essa dichiarasse che le disposizioni dell'articolo 7, paragrafo 9, e dell'articolo 7 bis, paragrafi 1 e 2, della direttiva 1999/62 modificata producono un effetto diretto.
- 52 Per corroborare la sua domanda, la Repubblica federale di Germania ha sostenuto, in primo luogo, che sussiste un'incertezza quanto alla portata della nozione di «costi di esercizio», ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 9, della direttiva 1999/62 modificata, che deriverebbe, in gran parte, dal comportamento adottato dalla Commissione. Infatti, secondo la Repubblica federale di Germania, nei suoi pareri del 10 dicembre 2014, ai sensi dell'articolo 7 nonies, paragrafo 2, della direttiva 1999/62/CE, riguardo all'istituzione di un nuovo sistema di pedaggio in Germania [C(2014)9313 final], e del 16 gennaio 2019, ai sensi dell'articolo 7 nonies, paragrafo 2, della direttiva 1999/62/CE, riguardo all'introduzione di un nuovo dispositivo di pedaggio in Germania [C(2019)60], la Commissione ha considerato i costi connessi alla polizia stradale come rientranti in tale nozione.
- 53 In secondo luogo, la Repubblica federale di Germania ha richiamato l'attenzione della Corte sulle gravi conseguenze finanziarie che deriverebbero dall'applicazione retroattiva della presente sentenza.
- 54 Secondo una giurisprudenza costante, l'interpretazione di una norma di diritto dell'Unione, fornita dalla Corte nell'esercizio della competenza attribuitale dall'articolo 267 TFUE, chiarisce e precisa il significato e la portata della norma stessa, nel senso in cui deve o avrebbe dovuto essere intesa e applicata sin dal momento della sua entrata in vigore. Ne deriva che la norma così interpretata può e deve essere applicata dal giudice anche a rapporti giuridici sorti e costituiti prima dell'intervento che statuisce sulla domanda d'interpretazione, purché, d'altro canto, sussistano i presupposti per sottoporre al giudice competente una lite relativa all'applicazione di detta norma (sentenza del 14 marzo 2019, Skanska Industrial Solutions e a., C-724/17, EU:C:2019:204, punto 55 e giurisprudenza ivi citata).
- 55 Solo in via del tutto eccezionale, in applicazione di un principio generale di certezza del diritto intrinseco all'ordinamento giuridico dell'Unione, la Corte può essere indotta a limitare la possibilità per gli interessati di invocare una disposizione da essa interpretata al fine di rimettere in discussione rapporti giuridici costituiti in buona fede. Affinché una tale limitazione possa essere disposta, è necessario che siano soddisfatti due criteri essenziali, cioè la buona fede degli ambienti interessati e il rischio di gravi inconvenienti (sentenza del 14 marzo 2019, Skanska Industrial Solutions e a., C-724/17, EU:C:2019:204, punto 56 e giurisprudenza ivi citata).

- 56 Più specificamente, la Corte ha fatto ricorso a tale soluzione soltanto in circostanze ben precise, in particolare quando vi era un rischio di gravi ripercussioni economiche dovute, segnatamente, all'elevato

numero di rapporti giuridici costituiti in buona fede sulla base della normativa ritenuta validamente vigente e quando risultava che i singoli e le autorità nazionali erano stati indotti ad adottare un comportamento non conforme al diritto dell'Unione in ragione di una oggettiva e rilevante incertezza circa la portata delle disposizioni di diritto dell'Unione, incertezza alla quale avevano eventualmente contribuito gli stessi comportamenti tenuti da altri Stati membri o dalla Commissione (sentenza del 14 marzo 2019, *Skanska Industrial Solutions e a.*, C-724/17, EU:C:2019:204, punto 57 e giurisprudenza citata).

- 57 Nel caso di specie, occorre constatare che la Repubblica federale di Germania non ha fornito elementi tali da soddisfare il criterio relativo alla buona fede degli ambienti interessati.
- 58 In particolare, come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi 99 e 100 delle sue conclusioni, la Repubblica federale di Germania non ha esposto le ragioni per le quali i pareri della Commissione citati al punto 52 della presente sentenza, mediante i quali tale istituzione ha espresso parere favorevole a nuovi sistemi di pedaggio contenenti costi d'infrastruttura connessi alla polizia stradale, avrebbero contribuito ad ammantare di un'incertezza oggettiva e rilevante la portata dell'articolo 7, paragrafo 9, della direttiva 1999/62 modificata.
- 59 Infatti, l'aliquota dei pedaggi di cui trattasi nel procedimento principale, riguardante il periodo dal 1° gennaio 2010 al 18 luglio 2011, è stata calcolata sulla base del WKG 2007, relativo al periodo di calcolo compreso tra il 2007 e il 2012. Orbene, occorre osservare che detti pareri della Commissione sono successivi a tale periodo di calcolo e non potevano, pertanto, essere presi in considerazione ai fini della determinazione dell'aliquota dei pedaggi di cui trattasi nel procedimento principale.
- 60 In tali circostanze, non occorre limitare nel tempo gli effetti della presente sentenza.

Sulle spese

- 61 Nei confronti delle parti nel procedimento principale 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 (Prima Sezione) dichiara:

- 1) **L'articolo 7, paragrafo 9, 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 2006/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 maggio 2006, deve essere interpretato nel senso che i costi connessi alla polizia stradale non rientrano nella nozione di «costi di esercizio», ai sensi di tale disposizione.**
- 2) **L'articolo 7, paragrafo 9, della direttiva 1999/62, come modificata dalla direttiva 2006/38, deve essere interpretato nel senso che osta a che i pedaggi medi ponderati superino i costi d'infrastruttura della rete di infrastrutture di cui trattasi del 3,8% o del 6%, a causa di errori di calcolo non trascurabili o dell'inclusione di costi che non rientrano nella nozione di «costi d'infrastruttura», ai sensi di tale disposizione.**
- 3) **Un singolo può invocare direttamente dinanzi ai giudici nazionali l'obbligo di tener conto dei soli costi d'infrastruttura di cui all'articolo 7, paragrafo 9, della direttiva 1999/62, come modificata dalla direttiva 2006/38, imposto da tale disposizione nonché dall'articolo 7 bis, paragrafi 1 e 2, di quest'ultima, contro uno Stato membro qualora quest'ultimo non abbia rispettato tale obbligo o l'abbia trasposto in modo non corretto.**

- 4) **La direttiva 1999/62, come modificata dalla direttiva 2006/38, letta alla luce del punto 138 della sentenza del 26 settembre 2000, Commissione/Austria (C-205/98, EU:C:2000:493), deve essere interpretata nel senso che essa osta a che un'aliquota di pedaggio eccessiva sia giustificata a posteriori da un nuovo calcolo dei costi d'infrastruttura effettuato nell'ambito di un procedimento giurisdizionale.**

Firme

* [Lingua processuale: il tedesco.](#)



Stampa e Informazione

Corte di giustizia dell'Unione europea
COMUNICATO STAMPA n. 133/20
Lussemburgo, 28 ottobre 2020

Sentenza nella causa C-321/19
BY e CZ / Bundesrepublik Deutschland

I costi connessi alla polizia stradale non possono essere computati per calcolare i pedaggi per l'uso della rete stradale transeuropea da parte degli autoveicoli pesanti adibiti al trasporto di merci su strada

Tali costi non rientrano nei costi d'infrastruttura in base ai quali deve essere calcolata l'aliquota di pedaggio

BY e CZ gestivano una società di diritto polacco che esercitava attività di trasporto su strada in particolare nel territorio tedesco. In tale qualità, BY e CZ hanno pagato, per il periodo compreso tra il 1° gennaio 2010 e il 18 luglio 2011, l'importo complessivo di 12 420,53 euro per l'uso delle autostrade federali tedesche.

BY e CZ, ritenendo che le modalità per il calcolo dei pedaggi che hanno dovuto pagare abbiano condotto, in violazione del diritto dell'Unione, a stabilire un onere finanziario eccessivo, hanno proposto dinanzi ai giudici tedeschi un ricorso diretto a ottenere il rimborso dei pedaggi in questione.

Adito della controversia in sede di appello, l'Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Tribunale amministrativo superiore del Land della Renania settentrionale-Vestfalia, Germania) chiede alla Corte di giustizia, in sostanza, se la circostanza che i costi connessi alla polizia stradale siano stati inclusi nel calcolo dei pedaggi controversi integri una violazione della direttiva relativa alla tassazione a carico di autoveicoli pesanti adibiti al trasporto di merci su strada per l'uso di alcune infrastrutture¹.

Con la sua odierna sentenza la Corte dichiara innanzitutto che la direttiva impartisce agli Stati membri che introducono o mantengono pedaggi sulla rete stradale transeuropea un obbligo preciso e incondizionato di determinare i livelli tali pedaggi **tenendo conto unicamente dei costi di infrastruttura**, ossia i costi di costruzione, di esercizio, di manutenzione e di sviluppo della rete di infrastruttura di cui trattasi. Di conseguenza, un singolo può invocare direttamente dinanzi ai giudici nazionali quest'obbligo contro lo Stato membro qualora quest'ultimo non lo abbia rispettato o lo abbia trasposto in modo non corretto.

Inoltre, nell'ottica di chiarire se i costi connessi alla polizia stradale rientrino nella nozione di «costi di esercizio» e possano, per questo motivo, essere ricompresi nel calcolo dei pedaggi, la Corte rileva che tale nozione si riferisce ai costi derivanti dall'esercizio dell'infrastruttura di cui trattasi. Orbene, **le attività di polizia rientrano nella responsabilità dello Stato che agisce nell'esercizio delle sue prerogative di potere pubblico e non in quanto operatore dell'infrastruttura stradale**. Di conseguenza, **i costi connessi alla polizia stradale non possono essere considerati come costi di esercizio** di cui alla direttiva.

Quanto alla circostanza che, nel caso di specie, il fatto di computare costi connessi alla polizia stradale comporti un superamento relativamente esiguo, nell'ordine del 3,8% o del 6%, dei costi di

¹ 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 2006/38/CE del Parlamento e del Consiglio, del 17 maggio 2006 (GU 2006, L 157, pag. 8).

infrastruttura, la Corte statuisce che **la direttiva osta a qualsiasi superamento dei costi d'infrastruttura che risulti**, tra l'altro, **dall'inclusione di costi non ammissibili**.

Infine, la Corte respinge la domanda della Germania diretta alla limitazione nel tempo degli effetti della sentenza.

IMPORTANTE: Il rinvio pregiudiziale consente ai giudici degli Stati membri, nell'ambito di una controversia della quale sono investiti, di interpellare la Corte in merito all'interpretazione del diritto dell'Unione o alla validità di un atto dell'Unione. La Corte non risolve la controversia nazionale. Spetta al giudice nazionale risolvere la causa conformemente alla decisione della Corte. Tale decisione vincola egualmente gli altri giudici nazionali ai quali venga sottoposto un problema simile.

Documento non ufficiale ad uso degli organi d'informazione che non impegna la Corte di giustizia.

Il [testo integrale](#) della sentenza è pubblicato sul sito CURIA il giorno della pronuncia

Contatto stampa: Eleonora Montserrat Pappalettere ☎ (+352) 4303 8575

Immagini della pronuncia della sentenza sono disponibili su «[Europe by Satellite](#)» (+32) 2 2964106