

SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)

4 ottobre 2018 (*)

«Rinvio pregiudiziale – Ravvicinamento delle legislazioni – Trasporto su strada – Disposizioni tributarie – Direttiva 1999/62/CE – Tassazione 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 – Ammenda forfettaria – Principio di proporzionalità – Applicabilità diretta della direttiva»

Nella causa C-384/17,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dallo Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Tribunale amministrativo e del lavoro di Szombathelyi, Ungheria), con decisione del 13 giugno 2017, pervenuta in cancelleria il 27 giugno 2017, nel procedimento

Dooel Uvoz-Izvoz Skopje Link Logistic N&N

contro

Budapest Rendőrfőkapitánya,

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta da J. L. da Cruz Vilaça, presidente di sezione, E. Levits, A. Borg Barthet, M. Berger (relatore) 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 G. Koós e M. Z. Fehér, in qualità di agenti;
- per la Commissione europea, da L. Havas e J. Hottiaux, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 26 giugno 2018,

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 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra la Dooel Uvoz-Izvoz Skopje Link Logistic N&N (in prosieguo: la «Link Logistic N&N») e il Budapest Rendőrfőkapitánya (comandante in capo della polizia di Budapest, Ungheria), in merito all'irrogazione di una sanzione pecuniaria alla Link Logistic N&N per aver utilizzato un tratto autostradale senza corrispondere il pedaggio richiesto.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

3 I considerando 1, 12 e 15 della direttiva 1999/62 così recitano:

«(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 danni causati dai veicoli stradali».

4 L'articolo 1, primo comma, della direttiva medesima così 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 Il successivo articolo 2 prevede quanto segue:

«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 stessa:

«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 Il successivo articolo 9 bis così 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. Le sanzioni previste devono essere effettive, proporzionate e dissuasive».

Diritto ungherese

Legge sulla circolazione stradale

8 L'articolo 20, paragrafo 1, della a 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 sanzione chiunque violi le disposizioni previste dalla presente legge nonché da specifici atti legislativi o regolamentari e da atti del diritto comunitario, riguardanti:

(...)

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

(...)».

9 Il successivo articolo 21 prevede quanto segue:

«(1) L'utente del veicolo o, nel caso di cui all'articolo 21/A, paragrafo 2, il soggetto cui il veicolo sia stato affidato ai fini del suo utilizzo, risponde dell'osservanza, in caso di guida o di utilizzo del veicolo, delle disposizioni previste dalla normativa specifica in merito

(...)

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

(...)

(2) In caso di violazione di quanto disposto al paragrafo 1, all'utente del veicolo, o nel caso di cui all'articolo 21/A, paragrafo 2, alla persona 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 tra EUR 32 e EUR 974)]. L'importo delle sanzioni applicabili per violazioni delle diverse disposizioni viene fissato con decreto governativo. Qualora uno stesso comportamento costituisca violazione di più norme e sia esaminato nell'ambito dello stesso procedimento è irrogata una sanzione di importo corrispondente alla somma degli importi previsti per ciascuna di tali violazioni.

(...)

(5) Tenuto conto del paragrafo 1, il governo stabilisce con regolamento l'elenco delle violazioni per le quali l'utente del veicolo è sanzionabile con ammenda amministrativa».

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 quanto segue:

«(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) L'utente del veicolo (...) garantisce l'osservanza, per quanto attiene al veicolo utilizzato, del disposto di cui al paragrafo 1».

11 L'articolo 14 della legge medesima così recita:

«Fatte salve le deroghe previste all'articolo 9, il transito si considera non autorizzato qualora:

a) il soggetto tenuto 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 tenuto 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; o

c) in relazione al veicolo di cui trattasi, esista un contratto valido stipulato con il gestore del sistema di pedaggio, che autorizzi il veicolo a circolare su un tratto stradale soggetto a pedaggio e preveda 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, anteriormente all'inizio del viaggio, un biglietto di ingresso corrispondente al tratto di strada a pedaggio utilizzato».

12 Il successivo articolo 15 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 az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (legge n. CXCV del 2011, sulle finanze pubbliche)]. Il pagamento della sanzione è effettuato in fiorini [ungheresi], mediante bonifico sul conto bancario indicato da un atto adottato in forza della presente legge».

13 A termini del successivo articolo 16:

«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 medesima, ivi inserito dalla legge n. LIV del 2014 con effetto decorrente dal 9 novembre 2014, dispone quanto segue:

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

(...)

(4) Sulla base di domanda motivata, 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 n. LIV del 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 (...)).».

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 sanzione amministrativa, nonché all'importo delle sanzioni pecuniarie che possono essere inflitte per 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 quanto segue:

«Conformemente all'articolo 21, paragrafo 1, della legge sulla circolazione stradale, nel caso di una violazione delle disposizioni contenute negli articoli 2 e 8/A, al soggetto che utilizzi il veicolo viene inflitta una sanzione amministrativa il cui importo è fissato nel presente decreto».

16 A termini dell'articolo 8/A del decreto governativo n. 410/2007:

«(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 responsabile dell'utilizzo del veicolo è obbligato a pagare un'ammenda il cui importo è fissato in funzione della classe del veicolo.

(2) Il soggetto responsabile dell'utilizzo del veicolo non può essere assoggettato più volte alla sanzione di cui al 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 contiene la seguente tabella:

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

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»), così dispone:

«Il biglietto d'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 d'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 decorrere dall'inizio del giorno di calendario stabilito fino alla fine del giorno successivo».

19 Il successivo articolo 26, paragrafo 1, lettera a), così dispone:

«Prima di 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».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

20 Il 29 ottobre 2015, alle ore 19:34, un autotreno della categoria J4, ai sensi del decreto governativo n. 410/2007, utilizzato dalla Link Logistik N&N, un'impresa registrata nella ex Repubblica jugoslava di Macedonia, circolava in Ungheria su un tratto di strada a pedaggio, senza un titolo di pedaggio valido e senza aver pagato un importo proporzionale alla distanza percorsa su tale tratto.

21 Lo stesso giorno, alle ore 19:52, il conducente di tale veicolo, dopo aver versato, di propria iniziativa, il pedaggio dell'importo di HUF 19 573 (circa EUR 63) dovuti per l'intero tratto stradale a pedaggio sul quale intendeva circolare, continuava il proprio tragitto su tale tratto.

22 Il Vas Megye Rendőrfőkapitánya (comandante in capo della polizia della provincia di Vas, Ungheria), con decisione del 15 gennaio 2016, irrogava alla Link Logistik N&N una sanzione amministrativa pari a HUF 165 000 (circa EUR 532), in applicazione degli articoli 21 e 21/B della legge relativa ai trasporti su strada, nonché dell'articolo 1, paragrafo 1, e dell'articolo 8/A del decreto governativo n. 410/2007, per aver il veicolo in questione circolato senza previa corresponsione del pedaggio richiesto, in violazione dell'articolo 14, lettera a), della legge sui pedaggi stradali.

23 Il comandante in capo della polizia di Budapest confermava la decisione rilevando che la normativa nazionale applicabile, per quanto riguarda l'importo dell'ammenda, non lascia alcun margine di discrezionalità all'autorità amministrativa. Questa non potrebbe tener conto di

considerazioni di equità e potrebbe basarsi unicamente su elementi previsti dalla legge, tra cui non figurano né le circostanze invocate dalla Link Logistik N&N – quale l’acquisto ex post, entro un breve termine, di un biglietto stradale per l’intero tratto a pedaggio – né le circostanze che potrebbero eventualmente aver impedito l’acquisto di un biglietto stradale prima di accedere al tratto a pedaggio.

24 Avverso la decisione del comandante in capo della polizia di Budapest la Link Logistik N&N ricorreva dinanzi al giudice del rinvio, lo Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Tribunale amministrativo e del lavoro di Szombathely, Ungheria), deducendo, in particolare, che la normativa ungherese non sarebbe conforme al diritto dell’Unione. A suo parere, considerato che l’ammenda inflittale è d’importo pari a quello imposto alle persone o imprese prive di biglietto stradale, tale importo sarebbe eccessivo.

25 Il giudice del rinvio rileva che, nelle cause oggetto della sentenza del 22 marzo 2017, Euro-Team e Spirál-Gép (C-497/15 e C-498/15, EU:C:2017:229), i cui fatti sono analoghi a quelli del procedimento principale, la Corte ha interpretato il requisito di proporzionalità di cui all’articolo 9 bis della direttiva 1999/62, rilevando che l’importo delle sanzioni imposte dalla legislazione ungherese non rispondeva a tale requisito.

26 Chiamato a risolvere la controversia di cui al procedimento principale, il giudice del rinvio, in primo luogo, si chiede se tale disposizione sia direttamente applicabile.

27 Il giudice del rinvio ritiene, poi, che il requisito de quo non sia senza limiti. Benché il primato del diritto dell’Unione e l’obbligo di lealtà degli Stati membri possano imporre la disapplicazione della norma nazionale laddove sia in contrasto con la disposizione di una direttiva non direttamente applicabile, non sarebbe necessario, per non dire talvolta impossibile, integrare materialmente il diritto nazionale per mezzo dell’interpretazione della norma.

28 Il giudice del rinvio è quindi del parere che un’interpretazione del diritto nazionale conforme ad una direttiva non possa assumere la forma di un’attività legislativa mascherata, appropriandosi dei poteri del legislatore nazionale e superando così la competenza degli organi incaricati dell’applicazione della legge.

29 Secondo il giudice del rinvio, non sarebbe possibile, nella specie – senza l’intervento del legislatore nazionale – integrare, nell’ambito di un’interpretazione del diritto nazionale conforme alla direttiva 1999/62, l’articolo 21, paragrafo 2, della legge sulla circolazione stradale introducendo un requisito di proporzionalità, in quanto, da un lato, tale disposizione fa riferimento, per quanto riguarda la determinazione dell’importo stesso delle ammende, ad un decreto e, dall’altro, la normativa ungherese che dev’essere applicata e interpretata non contiene tale requisito di proporzionalità.

30 Il giudice del rinvio sottolinea che la questione se, senza l’introduzione da parte del legislatore nazionale di un requisito di proporzionalità nel diritto nazionale, quest’ultimo possa essere interpretato in conformità con il diritto dell’Unione, divide gli esperti e dà luogo a divergenze di opinioni.

31 Ciò premesso, lo Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Tribunale amministrativo e del lavoro di Szombathely) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se il requisito di proporzionalità di cui all'articolo 9 bis della [direttiva 1999/62] è oggetto di interpretazione da parte della Corte di giustizia dell'Unione europea nella sua sentenza del 22 marzo 2017, [Euro-Team e Spirál-Gép (C-497/15 e C-498/15, EU:C:2017:229)], costituisca una disposizione della direttiva direttamente applicabile.

2) qualora il requisito di proporzionalità di cui all'articolo 9 bis della [direttiva 1999/62] è oggetto di interpretazione da parte della Corte di giustizia dell'Unione europea nella sentenza del 22 marzo 2017, [Euro Team e Spirál Gép (C 497/15 e C 498/15, EU:C:2017:229)], non costituisca una disposizione della direttiva direttamente applicabile,

se l'interpretazione del diritto interno in conformità al diritto dell'Unione consenta e richieda che il giudice e l'amministrazione nazionali integrino – in mancanza di intervento legislativo a livello nazionale – la normativa ungherese rilevante nella specie con i criteri sostanziali del requisito di proporzionalità sanciti dalla sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 22 marzo 2017, [Euro Team e Spirál Gép (C 497/15 e C 498/15, EU:C:2017:229)]».

Sulle questioni pregiudiziali

32 Con le sue questioni pregiudiziali, che è opportuno esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se il requisito di proporzionalità delle sanzioni adottate dagli Stati membri in relazione alle violazioni delle disposizioni nazionali adottate a norma della direttiva 1999/62, previsto all'articolo 9 bis di detta direttiva, costituisca una disposizione direttamente applicabile e, in caso di risposta negativa, se i giudici e le autorità amministrative dello Stato membro in questione possano o debbano, ai fini di un'interpretazione del diritto nazionale conforme al diritto dell'Unione, integrare, senza l'intervento del legislatore nazionale, la normativa nazionale in questione alla luce dei criteri sostanziali definiti dalla giurisprudenza della Corte.

Sulla ricevibilità

33 Il governo ungherese contesta la ricevibilità delle questioni proposte, sostenendo, quanto alla prima questione, che essendo la costante giurisprudenza della Corte facilmente applicabile alla fattispecie oggetto del procedimento principale, una risposta a tale questione non sarebbe necessaria ai fini della risoluzione della controversia di cui al procedimento principale e, quanto alla seconda questione, che dalle spiegazioni fornite dal giudice del rinvio risulterebbe che quest'ultimo si attende dalla Corte un'indicazione su come interpretare, nel procedimento principale, il diritto nazionale in maniera compatibile con il diritto dell'Unione, cosa che rientra nella competenza del solo giudice nazionale.

34 Per quanto concerne la prima eccezione d'irricevibilità, occorre ricordare che, nell'ambito della cooperazione tra la Corte e i giudici nazionali, istituita dall'articolo 267 TFUE, spetta esclusivamente al giudice nazionale, cui è stata sottoposta la controversia e che deve assumersi la responsabilità dell'emananda decisione giurisdizionale, valutare, alla luce delle particolari circostanze di ciascuna causa, sia la necessità di una pronuncia pregiudiziale per essere in grado di emettere la propria sentenza, sia la rilevanza delle questioni che esso sottopone alla Corte. Di conseguenza, se le questioni sollevate dal giudice nazionale riguardano l'interpretazione del diritto dell'Unione, la Corte, in linea di principio, è tenuta a statuire (sentenza del 5 giugno 2018, *Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein*, C-210/16, EU:C:2018:388, punto 47 e giurisprudenza ivi citata).

35 Ne consegue che le questioni vertenti sul diritto dell'Unione godono di una presunzione di rilevanza. Il diniego della Corte di statuire su una questione pregiudiziale sollevata da un giudice

nazionale è possibile soltanto qualora risulti in modo manifesto che l'interpretazione o l'esame di validità richiesto relativamente ad una norma dell'Unione non abbia alcun rapporto con la realtà effettiva o con l'oggetto della controversia nel procedimento principale, oppure qualora il problema sia di natura ipotetica, o ancora quando la Corte non disponga degli elementi di fatto o di diritto necessari per rispondere utilmente alle questioni che le vengono sottoposte (v. in particolare, sentenza del 31 maggio 2018, Zheng, C-190/17, EU:C:2018:357, punto 21).

36 Orbene, tale ipotesi non ricorre nel caso in esame. Infatti, anzitutto, la decisione di rinvio espone il contesto in fatto e in diritto in termini tali da consentire di determinare la portata delle questioni proposte. Inoltre, la domanda di pronuncia pregiudiziale evidenzia chiaramente le ragioni che hanno indotto il giudice del rinvio a interrogarsi sull'interpretazione dell'articolo 9 bis della direttiva 1999/62 e, in particolare, del requisito di proporzionalità ivi sancito, come interpretato dalla Corte nella sentenza del 22 marzo 2017, Euro-Team e Spirál-Gép (C-497/15 e C-498/15, EU:C:2017:229). Infine, l'interpretazione richiesta presenta un nesso con la realtà e l'oggetto della controversia principale e le questioni pregiudiziali non sono di natura ipotetica, dal momento che la risposta della Corte inciderà direttamente sull'ammenda che potrebbe essere o meno inflitta alla ricorrente nel procedimento principale.

37 In relazione alla seconda eccezione di irricevibilità, vero è che, secondo costante giurisprudenza, non spetta alla Corte pronunciarsi sull'interpretazione di disposizioni nazionali, poiché una simile interpretazione rientra, infatti, nella competenza esclusiva dei giudici nazionali (sentenza del 5 giugno 2018, Grupo Norte Facility, C-574/16, EU:C:2018:390, punto 32).

38 Va osservato, tuttavia, che le questioni, così come formulate dal giudice del rinvio, riguardano l'interpretazione non del diritto ungherese, bensì del diritto dell'Unione e, in particolare, del requisito di proporzionalità, quale sancito dall'articolo 9 bis della direttiva 1999/62, al pari delle conseguenze derivanti dalla sentenza del 22 marzo 2017, Euro-Team e Spirál-Gép (C-497/15 e C-498/15, EU:C:2017:229), cosa che rientra nella competenza della Corte.

39 Alla luce dei suesposti rilievi, le questioni proposte devono essere ritenute ricevibili.

Nel merito

Osservazioni preliminari

40 Va ricordato che il principio di proporzionalità costituisce uno dei principi generali del diritto dell'Unione alla base delle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e che devono essere rispettati da una normativa nazionale che rientra nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione o che dà esecuzione a quest'ultimo (v., in particolare, ordinanza del 12 giugno 2014, Pańczyk, C-28/14, non pubblicata, EU:C:2014:2003, punto 26). Il principio di proporzionalità impone agli Stati membri di adottare misure idonee adeguate a garantire la realizzazione degli obiettivi perseguiti e non eccedenti quanto necessario per raggiungerli (v., in tal senso, sentenza del 17 aprile 2018, Egenberger, C-414/16, EU:C:2018:257, punto 68 e giurisprudenza ivi citata).

41 Tale principio, che è altresì sancito all'articolo 49, paragrafo 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»), il quale prevede che le pene inflitte non devono essere sproporzionate rispetto al reato, vincola gli Stati membri quando essi attuano il diritto dell'Unione, ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta.

42 Pertanto, la severità di una sanzione deve corrispondere alla gravità della violazione di cui trattasi, obbligo, questo, che deriva tanto dall'articolo 52, paragrafo 1, della Carta, quanto dal

principio di proporzionalità delle pene sancito all'articolo 49, paragrafo 3, della stessa (v., in tal senso, sentenza del 20 marzo 2018, *Garlsson Real State e a.*, C-537/16, EU:C:2018:193, punto 56).

43 Risulta dalle spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali (GU 2007, C 303, pag. 17) che, ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 3, della Carta, nei limiti in cui il diritto garantito all'articolo 49 corrisponde anche a un diritto garantito dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 (in prosieguo: la «CEDU»), il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla CEDU. Pertanto, le condizioni stabilite dalla Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di proporzionalità delle sanzioni sono applicabili a una controversia come quella di cui al procedimento principale, mediante il combinato disposto dell'articolo 17, paragrafo 1, dell'articolo 51, paragrafo 1, dell'articolo 52, paragrafo 1, e dell'articolo 52, paragrafo 3, della Carta.

44 Si deve osservare, inoltre, che, al fine di accertare l'esistenza di una violazione del diritto di proprietà, quale sancito dall'articolo 1 del protocollo n. 1 alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Parigi il 20 marzo 1952, che prevede che qualsiasi persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni, la Corte europea dei diritti dell'uomo valuta, tenendo conto delle circostanze del caso di specie, se le sanzioni di natura pecuniaria, penale o amministrativa, comportino un onere o una privazione della proprietà eccessivi per il soggetto interessato dalle sanzioni e tali da rendere tali sanzioni sproporzionate (v., in particolare, Corte EDU, 18 giugno 2013, *S.C. Complex Herta Import Export S.R.L. Lipova c. Romania*, CE:ECHR:2013:0618JUD001711804, § 38, e Corte EDU, 4 marzo 2014, *Grande Stevens e a. c. Italia*, CE:ECHR:2014:0304JUD001864010, § 199).

45 Ne consegue che il principio di proporzionalità esige, da un lato, che la sanzione inflitta rifletta la gravità della violazione e, dall'altro lato, che, nella determinazione della sanzione nonché dell'importo dell'ammenda, si tenga conto delle specifiche circostanze del caso di specie.

46 È alla luce di tali considerazioni che occorre rispondere alle questioni sollevate.

Sulla prima e sulla seconda questione

47 Occorre ricordare che, secondo costante giurisprudenza della Corte, in tutti i casi in cui le disposizioni di una direttiva appaiono, dal punto di vista del loro contenuto, incondizionate e sufficientemente precise, i singoli sono legittimati a farle valere nei confronti di uno Stato membro dinanzi ai giudici di quest'ultimo, sia quando tale Stato abbia omesso di recepire entro i termini la direttiva nell'ordinamento nazionale, sia quando esso l'abbia recepita in modo non corretto (sentenza del 15 febbraio 2017, *British Film Institute*, C-592/15, EU:C:2017:117, punto 13).

48 A tal riguardo occorre esaminare la natura, lo spirito e la lettera della disposizione di cui trattasi (sentenza del 4 dicembre 1974, *van Duyn*, 41/74, EU:C:1974:133, punto 12). Ricorre tale ipotesi, in particolare, quando la disposizione della direttiva in questione stabilisce un obbligo non soggetto ad eventuali riserve o condizioni, che, per sua natura, non richiede l'intervento di alcun atto delle istituzioni dell'Unione o degli Stati membri, e che non lascia loro, per la sua attuazione, alcun margine di discrezionalità (v., in particolare, sentenze del 4 dicembre 1974, *van Duyn*, 41/74, EU:C:1974:133, punti 6 e 13, e del 22 dicembre 2010, *Gavieiro Gavieiro e Iglesias Torres*, C-444/09 e C-456/09, EU:C:2010:819, punto 79).

49 Occorre pertanto verificare, nel caso di specie, se il requisito di proporzionalità di cui all'articolo 9 bis della direttiva 1999/62 appaia, dal punto di vista del suo contenuto, incondizionato

e sufficientemente preciso per poter essere invocato da un singolo nei confronti di uno Stato membro dinanzi alle autorità nazionali di tale Stato.

50 Ai sensi di tale disposizione, gli Stati membri stabiliscono il regime di sanzioni applicabile alle violazioni delle disposizioni nazionali adottate in base a detta direttiva, sanzioni che devono essere efficaci, proporzionate e dissuasive.

51 Pertanto, perché sia attuato il principio di proporzionalità nell'ambito della direttiva 1999/62, gli Stati membri devono adottare i necessari atti giuridici ai sensi del diritto interno, l'articolo 9 bis di tale direttiva enuncia un obbligo che, per sua natura, richiede l'intervento di un atto degli Stati membri, i quali dispongono di un ampio margine di discrezionalità al momento di trasporre tale obbligo.

52 Si deve rilevare, in tale contesto, che la direttiva de qua non contiene norme più precise per quanto attiene alla fissazione delle sanzioni nazionali e non stabilisce, in particolare, alcun criterio esplicito in ordine alla valutazione della proporzionalità delle sanzioni medesime (sentenza del 22 marzo 2017, Euro-Team e Spirál-Gép, C-497/15 e C-498/15, EU:C:2017:229, punto 38).

53 Pertanto, l'articolo 9 bis della direttiva 1999/62, considerato che richiede l'intervento degli Stati membri conferendo loro un notevole margine di discrezionalità, non può essere considerato, sotto il profilo del suo contenuto, incondizionato e sufficientemente preciso, il che esclude una sua efficacia diretta.

54 Un'interpretazione contraria condurrebbe, in pratica, all'eliminazione del potere discrezionale conferito ai soli legislatori nazionali, ai quali spetta predisporre un adeguato regime sanzionatorio, nell'ambito delle disposizioni di cui all'articolo 9 bis della direttiva 1999/62.

55 Ne consegue che, in circostanze come quelle di cui al procedimento principale, il requisito della proporzionalità delle sanzioni di cui all'articolo 9 bis della direttiva 1999/62 non può essere interpretato nel senso di imporre al giudice nazionale di sostituirsi al legislatore nazionale.

56 Pertanto, l'articolo 9 bis della direttiva 1999/62 non ha effetto diretto e non conferisce ai singoli, in una fattispecie come quella oggetto del procedimento principale, il diritto di invocarla dinanzi alle autorità nazionali.

57 Va tuttavia ricordato che, secondo consolidata giurisprudenza, l'obbligo degli Stati membri, derivante da una direttiva, di raggiungere il risultato ivi previsto, nonché il loro dovere, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, TUE e dell'articolo 288 TFUE, di adottare tutti i provvedimenti generali o particolari atti a garantire l'adempimento di tale obbligo, valgono per tutti gli organi di tali Stati, ivi compresi, nell'ambito della loro competenza, quelli giurisdizionali (v., segnatamente, sentenze del 14 settembre 2016, Martínez Andrés e Castrejana López, C-184/15 e C-197/15, EU:C:2016:680, punto 50 e giurisprudenza ivi citata, e del 24 gennaio 2018, Pantuso e a., C-616/16 e C-617/16, EU:C:2018:32, punto 42).

58 Per attuare tale obbligo, il principio d'interpretazione conforme esige che le autorità nazionali si adoperino al meglio, nei limiti delle loro competenze, prendendo in considerazione il diritto interno nel suo insieme e applicando i metodi d'interpretazione riconosciuti da quest'ultimo, al fine di garantire la piena efficacia del diritto dell'Unione e di pervenire ad una soluzione conforme allo scopo perseguito da quest'ultimo (v., in particolare, sentenze del 13 luglio 2016, Pöpperl, C-187/15, EU:C:2016:550, punto 43, e del 28 giugno 2018, Crespo Rey, C-2/17, EU:C:2018:511, punto 70 e giurisprudenza ivi citata).

59 Tuttavia, tale principio d'interpretazione conforme del diritto nazionale è soggetto a taluni limiti. Così, l'obbligo, per il giudice nazionale, di fare riferimento al contenuto del diritto dell'Unione nell'interpretazione e nell'applicazione delle norme pertinenti del diritto interno trova un limite nei principi generali del diritto e non può servire a fondare un'interpretazione contra legem del diritto nazionale (sentenza del 13 luglio 2016, Pöpperl, C-187/15, EU:C:2016:550, punto 44 e giurisprudenza ivi citata).

60 Tuttavia, con riserva di verifica da parte del giudice del rinvio, risulta dagli atti sottoposti alla Corte che un'interpretazione del diritto nazionale conforme all'articolo 9 bis della direttiva 1999/62 potrebbe condurre a un'interpretazione contra legem, in quanto il giudice medesimo dovrebbe ridurre l'importo dell'ammenda inflitta alla ricorrente nel procedimento principale sebbene la normativa ungherese in materia di infrazioni stradali stabilisca con precisione l'importo delle ammende, senza prevedere la possibilità di ridurle, o esigere che esse rispettino il principio di proporzionalità.

61 Tuttavia, da giurisprudenza parimenti consolidata emerge che, laddove tale interpretazione conforme non sia possibile, il giudice nazionale ha l'obbligo di applicare integralmente il diritto dell'Unione e di tutelare i diritti che questo attribuisce ai singoli, eventualmente disapplicando ogni disposizione nazionale la cui applicazione, date le circostanze di specie, conduca ad un risultato contrario al diritto dell'Unione (sentenza del 13 luglio 2016, Pöpperl, C-187/15, EU:C:2016:550, punto 45 e giurisprudenza ivi citata).

62 Alla luce di tutte le suesposte considerazioni, occorre rispondere alle questioni pregiudiziali sollevate dichiarando, da un lato, che non si può ritenere che il requisito di proporzionalità, di cui all'articolo 9 bis della direttiva 1999/62, possieda effetto diretto e, dall'altro lato, che il giudice nazionale, in virtù del proprio obbligo di adottare tutte le misure appropriate, di carattere generale o particolare, per garantire il rispetto di tale disposizione, deve interpretare il diritto nazionale conformemente alla disposizione medesima, o, qualora tale interpretazione conforme non risulti possibile, disapplicare ogni disposizione nazionale laddove, nelle circostanze del caso di specie, l'applicazione di tale disposizione conduca ad un risultato contrario al diritto dell'Unione.

Sulle spese

63 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 (Quinta Sezione) dichiara:

Non si può ritenere che il requisito di proporzionalità, di cui all'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, possieda effetto diretto.

Il giudice nazionale, in virtù del proprio obbligo di adottare tutte le misure appropriate, di carattere generale o particolare, per garantire il rispetto di tale disposizione, deve interpretare il diritto nazionale conformemente alla disposizione medesima, o, qualora tale interpretazione conforme non risulti possibile, disapplicare ogni disposizione nazionale laddove, nelle circostanze del caso di specie, l'applicazione di tale disposizione conduca ad un risultato contrario al diritto dell'Unione.

Firme

* Lingua processuale: l'ungherese.