CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

presentate il 10 giugno 1999 *

1. L'Oberlandesgericht di Colonia (Repubblica federale di Germania) ha presentato una domanda pregiudiziale, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CE (divenuto art. 234 CE), con la quale chiede, in sostanza, d'interpretare la nozione di «autoveicolo» che figura nell'art. 2, quarto trattino, della direttiva 93/89/CEE, 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 [1] (in prosieguo: la «direttiva 93/89»).

I — I fatti della causa principale

2. Dall'ordinanza di rinvio emerge che il 14 novembre 1996 il signor Pfennigmann, imprenditore agricolo in Germania, transitava col suo trattore (avente un peso complessivo autorizzato di 7 900 kg), cui era collegato un rimorchio (avente un peso complessivo autorizzato di 8 500 kg), sulle autostrade federali A 93 e A 9, dal casello di Alteglofsheim fino a quello di Schwandorf, con percorso di andata e ritorno, senza aver versato i corrispondenti diritti d'utenza. Lo scopo del viaggio era la vendita di ortaggi (cavoli bianchi, rossi, cipolle) alla ditta G., ubicata a Schwandorf, alla quale l'interessato forniva prodotti.

Il Bundesamt für Güterverkehr (Ufficio federale per il trasporto di merci) infliggeva al signor Pfennigmann, mediante provvedimento 8 luglio 1997, un'ammenda di DEM 100. L'interessato interponeva, nelle forme e nei termini prescritti, un ricorso contro detto provvedimento, che veniva respinto con sentenza 17 novembre 1997 dell'Amtsgericht di Colonia.

Quest'ultimo organo giurisdizionale non accoglieva la tesi dell'interessato, secondo cui non si dovevano versare diritti d'utenza per l'uso dell'autostrada, poiché l'insieme di autoarticolati che egli conduceva al momento dei fatti, vale a dire il suo trattore e il suo rimorchio, non era esclusivamente destinato al trasporto di merci su strada, ma era adibito principalmente alle sue attività agricole. Detto organo giurisdizionale riteneva invece che occorresse unicamente stabilire se, al momento dell'uso dell'autostrada, il veicolo a motore o l'insieme di autoarticolati fosse esclusivamente destinato al trasporto merci. A suo

* Lingua originale: lo spagnolo.

1 — Direttiva del Consiglio 25 ottobre 1993, 93/89/CEE (GU L 279, pag. 32).

avviso, erano irrilevanti gli altri usi cui detto insieme è destinato quando non utilizza l'autostrada.

II — La questione pregiudiziale

3. Il signor Pfennigmann ha interposto appello avverso detta sentenza. Nell'ambito di questo procedimento, la prima sezione competente in materia di ammende dell'Oberlandesegericht di Colonia ha deciso di sottoporre alla Corte di giustizia la seguente questione pregiudiziale:

«Se, nel determinare la destinazione *esclusiva* al trasporto merci di un veicolo a motore o di un insieme di autoarticolati, ai sensi dell'art. 2, n. 1, dell'Accordo, in combinato disposto con l'art. 2, quarto trattino, della direttiva del Consiglio 93/89/CEE, debba farsi riferimento, di volta in volta, al momento e al modo di utilizzazione, oppure se, indipendentemente dallo scopo per il quale l'automezzo è impiegato nel singolo caso, si debba tenere conto della destinazione in generale del veicolo a motore o dell'insieme di autoarticolati all'impiego nel trasporto merci».

III — Il diritto comunitario

4. La norma comunitaria, di cui l'organo giudiziario nazionale intende ottenere l'interpretazione, è costituita dall'art. 2, quarto trattino, della direttiva 93/89, avente il seguente tenore:

«Ai fini della presente direttiva valgono le seguenti definizioni:

(...)

— "autoveicolo", un veicolo a motore o un insieme di autoarticolati, adibiti esclusivamente al trasporto di merci su strada e che abbiano un peso totale a pieno carico autorizzato pari o superiore a 12 t».

IV — Le osservazioni presentate nel procedimento pregiudiziale

5. Hanno presentato osservazioni scritte in tale procedimento, entro il termine previsto al riguardo dall'art. 20 dello Statuto CE della Corte di giustizia, i governi tedesco, belga e svedese, nonché la Commissione.

All'udienza del 19 maggio 1999 sono comparsi, al fine di presentare osservazioni orali, il rappresentante del signor Pfennigmann nonché i rappresentanti del governo tedesco, del governo svedese e della Commissione.

6. Il signor Pfennigmann adduce che, per interpretare la nozione di «autoveicolo», figurante nell'art. 2, quarto trattino, della direttiva 93/89, non ci si deve attenere al suo uso in un caso concreto e isolato, bensì bisogna basarsi sull'uso cui è destinato in modo duraturo, che dev'essere necessariamente costituito dal trasporto di merci su strada.

7. Il governo tedesco sostiene che le definizioni di cui all'art. 2 della direttiva 93/89 devono essere interpretate alla luce degli obiettivi da essa perseguiti. Questi obiettivi sono, da un lato, l'assoggettare a tasse determinati veicoli a motore destinati al trasporto di merci e, dall'altro, riscuotere un pedaggio e diritti d'utenza per l'uso di talune infrastrutture. Non si può classificare un autoveicolo come veicolo a motore destinato esclusivamente al trasporto di merci se esso non utilizza autostrade ai sensi dell'art. 2, primo trattino, della direttiva, e se devono restare esclusi dalla definizione gli altri usi cui è destinato tale autoveicolo quando circola su altre strade.

Tale interpretazione è confermata, ad avviso di detto governo, dall'art. 6, n. 3, della direttiva in esame, ai sensi del quale gli Stati membri possono applicare aliquote ridotte o esenzioni per autoveicoli che circolano solo occasionalmente sulla pubblica via dello Stato membro d'immatricolazione e sono utilizzati da persone fisiche o giuridiche la cui attività principale non è il trasporto di merci. Se la definizione di cui all'art. 2 dovesse essere intesa nel senso che siffatti autoveicoli sono già esenti dal versamento di un diritto d'utenza poiché essa contiene la parola «esclusivamente», non sarebbe stato necessario adottare una disposizione di deroga che prevede la possibilità di istituire esenzioni. In ogni caso, la Repubblica federale di Germania non si è avvalsa di tale facoltà e, di conseguenza, anche gli autoveicoli che trasportano merci solo occasionalmente sono assoggettati al versamento del diritto di utenza quando transitano su autostrade ai sensi della direttiva, purché tali autoveicoli siano adatti a tale tipo di trasporto. Altrimenti, lo stesso veicolo a motore potrebbe essere soggetto al pagamento dei diritti di utenza o esserne esentato a seconda della destinazione soggettiva che il suo utilizzatore gli darà nell'uno o nell'altro momento. Ciò impedirebbe il raggiungimento di uno degli obiettivi essenziali della direttiva, che consiste nel ripartire equamente il costo delle infrastrutture stradali. Il governo tedesco conclude affermando che, se un autoarticolato, come un trattore con rimorchio, raggiunge il peso complessivo a pieno carico autorizzato di 12 tonnellate, esso dev'essere considerato un autoveicolo ai sensi della direttiva 93/89, tanto se non trasporta merci in un determinato momento quanto se le merci che trasporta sono di proprietà del conducente, senza che rivesta importanza, al riguardo, il fatto che il proprietario del veicolo lo usa principalmente nella sua attività agricola.

8. Il governo belga afferma, per contro, che, per stabilire se un veicolo a motore sia soggetto o meno al pagamento del diritto di utenza, si deve verificare se esso sia destinato, in generale, al trasporto di merci, indipendentemente dall'uso che se ne faccia in una situazione specifica. A suo avviso, il giudice nazionale deve basarsi sulla natura del veicolo.

9. Il governo svedese propende per un'interpretazione letterale della norma in esame, di modo che dovrebbero essere assoggettati al versamento del diritto di utenza soltanto gli autoveicoli destinati ad essere usati esclusivamente per il trasporto di merci, mentre ne sarebbero esentati gli autoveicoli destinati ad altri scopi. A suo avviso, l'idea che è alla base delle disposizioni della direttiva, che consiste nel fatto che le spese dovute alle infrastrutture stradali sono sostenute dall'utente, corrobora l'interpretazione secondo cui la definizione dell'autoveicolo soggetto al pagamento di un diritto di utenza riguarda gli autoveicoli da trasporto pesanti tradizionali e non quelli destinati ai fini agricoli, anche se questi vengono usati, in alcuni momenti, per il trasporto di merci su strada.

10. La Commissione considera che i termini stessi utilizzati dall'art. 2, quarto trattino, della direttiva 93/89 ostano a che l'interpretazione delle disposizioni in esame si basi sull'utilizzazione effettiva dell'autoveicolo. A suo avviso, per stabilire se un «autoveicolo» sia destinato esclusivamente al trasporto di merci su strada, indipendentemente dall'uso che se ne faccia in un caso particolare, occorre stabilire se tale autoveicolo sia destinato, in generale, a tale tipo di trasporto. Tale destinazione dev'essere esaminata oggettivamente, in base alle caratteristiche tecniche dell'autoveicolo.

V — Esame della questione pregiudiziale

A — *Sulla domanda diretta a che la Corte interpreti l'art. 2, n. 1, dell'Accordo relativo alla riscossione di diritti di utenza per l'uso di determinate infrastrutture da parte di autoveicoli da trasporto pesanti, Accordo stipulato da alcuni Stati membri*

11. L'art. 8 della direttiva 93/89 dispone che due o più Stati membri possono cooperare al fine dell'introduzione di un sistema comune dei diritti di utenza applicabile all'insieme dei loro territori, al quale possono aderire altri Stati membri. In base a tale disposizione, il 9 febbraio 1994, i governi della Germania, del Belgio, della Danimarca, del Lussemburgo e dei Paesi Bassi hanno stipulato l'Accordo relativo alla riscossione di diritti di utenza per l'uso di determinate infrastrutture da parte di autoveicoli da trasporto pesanti [2] (in prosieguo: l'«Accordo»).

2 — Il governo svedese, nelle osservazioni presentate nella causa in esame, ha comunicato che, mediante protocollo firmato a Bruxelles nel settembre 1997, gli è stata data facoltà di aderire a detto Accordo. Nel dicembre dello stesso anno, il Parlamento svedese ha approvato il protocollo; il diritto di utenza previsto dall'Accordo stesso è quindi entrato in vigore in Svezia il 1° febbraio 1998.

L'Oberlandesgericht di Colonia chiede di interpretare l'art. 2, n. 1, dell'Accordo, in relazione all'art. 2, quarto trattino, della direttiva 93/89.

12. Non è la prima volta che il detto organo giurisdizionale si rivolge alla Corte di giustizia chiedendo di interpretare disposizioni del suddetto Accordo. Nelle cause Pörschke [3] e Claasen [4], esso si è occupato dell'art. 8, n. 1, e, nella causa Hartmann [5], dell'art. 4, n. 1. Le tre cause sono state risolte mediante ordinanze nelle quali la Corte di giustizia si è dichiarata manifestamente incompetente a risolvere le questioni pregiudiziali sottoposte.

13. L'art. 177 del Trattato CE attribuisce infatti alla Corte competenza a pronunciarsi in via pregiudiziale sull'interpretazione del Trattato e sulla validità e l'interpretazione degli atti adottati dalla Comunità. Benché l'art. 8 della direttiva consenta agli Stati membri di cooperare per istituire un sistema comune di diritti d'utenza, ciò non significa che un accordo stipulato fra di essi in base a tale direttiva faccia parte del diritto comunitario, per l'interpretazione del quale la Corte è competente.

3 — Ordinanza della Corte 12 novembre 1998, causa C-194/98, Pörschke (non pubblicata nella Raccolta).

4 — Ordinanza della Corte 11 febbraio 1999, causa C-313/98, Claasen (non pubblicata nella Raccolta).

5 — Ordinanza della Corte 12 novembre 1998, causa C-162/98, Hartmann (Racc. pag. I-7083).

14. Al punto 12 di ciascuna delle tre summenzionate ordinanze, la Corte ha affermato che il fatto che le disposizioni dell'Accordo siano state adottate in comune da vari Stati membri costituisce l'unico elemento che le distingue da altre disposizioni legislative che questi Stati possono adottare individualmente in base alla direttiva.

Siccome l'interpretazione di tali disposizioni legislative non è compito della Corte, questa non può neanche precisare il significato e la portata delle disposizioni dell'Accordo.

15. Anche se l'art. 2, n. 1, dell'Accordo dispone che le definizioni dell'art. 2 della direttiva 93/89 sono ad esso applicabili, e anche se la questione dell'Oberlandesgericht verte appunto sull'interpretazione che va data a una di tali definizioni, e sebbene l'interpretazione che la Corte darà nella sua sentenza sarà ad esso applicabile, è pur vero che l'interpretazione di una disposizione della direttiva 93/89, che si tratti dell'art. 2, quarto trattino, o di un altro, sarà obbligatoria non solo per gli Stati membri che hanno firmato l'Accordo, ma anche per tutti gli altri Stati membri che dovranno applicare tale disposizione.

16. Si deve quindi precisare che la soluzione della questione pregiudiziale si riferirà, unicamente ed esclusivamente, all'interpretazione che va data all'art. 2, quarto trattino, della direttiva 93/89.

B — *La soluzione della questione pregiudiziale*

17. Con la questione sollevata l'organo giurisdizionale nazionale chiede che sia stabilito se, per determinare se un autoveicolo sia destinato esclusivamente al trasporto di merci, ci si debba basare sul modo con cui esso è utilizzato in un caso concreto e tener conto del momento in cui esso è stato utilizzato, oppure se, indipendentemente dall'uso nel caso concreto, ci si debba basare sulla destinazione in generale dell'autoveicolo.

18. Questa è la prima volta in cui la Corte esamina, nell'ambito di un procedimento pregiudiziale, una delle disposizioni della direttiva 93/89. Tale circostanza non significa, tuttavia, che la Corte non abbia mai avuto l'occasione di pronunciarsi al riguardo. Infatti, nella sentenza 5 luglio 1995, Parlamento/Consiglio [6], la Corte aveva annullato tale direttiva per vizio sostanziale di forma, in quanto il Consiglio aveva omesso di consultare nuovamente il Parlamento dopo aver apportato importanti modifiche del progetto. Nella stessa sentenza la Corte ha deciso di mantenere provvisoriamente in vigore tutti gli effetti della direttiva annullata fintantoché il Consiglio non avrà adottato una nuova direttiva, al fine di evitare la discontinuità nel programma di armonizzazione della tassazione sui trasporti. Tale nuova direttiva non è stata ancora adottata [7].

Inoltre, nella recente sentenza 5 marzo 1998 [8], Commissione/Francia, la Repubblica francese è stata condannata per inadempimento, su ricorso della Commissione, per non aver adottato, entro il termine prescritto, le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative nel diritto interno per attuare la direttiva 93/89. Il termine era scaduto il 1° gennaio 1995. Infine, attualmente è pendente la causa C-205/98, in cui la Commissione ha citato la Repubblica austriaca per violazione dell'art. 7, lett. b) e h), della stessa direttiva [9].

19. Il principale obiettivo che si prefigge la direttiva 93/89 è, conformemente alla sua motivazione, l'eliminazione delle distorsioni di concorrenza tra le imprese di trasporto degli Stati membri. A questo scopo, si deve procedere, contemporaneamente, all'armonizzazione dei sistemi di prelievo e all'istituzione di equi meccanismi d'imputazione ai vettori dei costi delle infrastrutture, obiettivi che possono essere conseguiti a tappe. In concreto, la direttiva limita l'adeguamento dei sistemi nazionali di prelievo agli autoveicoli commerciali che superano un determinato peso complessivo a pieno carico.

20. L'art. 2 della direttiva contiene le definizioni, ai fini dell'applicazione della direttiva stessa, delle nozioni di «autostrada», di «pedaggio», di «diritti di utenza» e di «autoveicolo», nozione quest'ultima

6 — Causa C-21/94 (Racc. pag. I-1827).

7 — Il 13 novembre 1996 la Commissione ha presentato al Consiglio la proposta di direttiva relativa alla tassazione dei veicoli da trasporto pesanti per l'uso di alcune infrastrutture, COM (96) 331 def. — SYNF 96/0182 (GU 1997, C 59, pag. 9). Al punto 7 della motivazione della proposta si afferma che la nuova direttiva avrà il compito di sostituire la direttiva 93/89.

8 — Causa C-175/97 (Racc. pag. I-963).

9 — GU 1998, C 234, pag. 20.

oggetto della questione pregiudiziale. Inoltre, la direttiva distingue chiaramente fra le tasse, da un lato, e i pedaggi e i diritti di utenza, dall'altro.

21. L'art. 3 della direttiva elenca, per ciascuno Stato membro, le tasse che possono colpire gli autoveicoli destinati al trasporto di merci. Tali tasse sono caratterizzate dal fatto che possono essere riscosse unicamente dallo Stato membro d'immatricolazione (art. 5). Ai sensi dell'art. 6, n. 3, gli Stati membri possono applicare aliquote ridotte o esenzioni alle tasse elencate nell'art. 3 tanto per gli autoveicoli del Ministero della difesa, della protezione civile, dei servizi di lotta antincendio, dei servizi di pronto intervento, delle forze dell'ordine nonché per gli autoveicoli adibiti alla manutenzione stradale, quanto per quelli che circolano solo occasionalmente sulla pubblica via dello Stato membro d'immatricolazione e che sono utilizzati da persone fisiche o giuridiche la cui attività principale non è il trasporto di merci.

22. Il regime dei pedaggi e dei diritti di utenza è diverso da quello delle tasse in quanto il fatto di avere versato queste ultime non esonera il soggetto passivo dal pagamento dei primi quando gli autoveicoli destinati esclusivamente al trasporto di merci percorrono autostrade o strade analoghe, ponti, tunnel e strade di valichi di montagna. Gli Stati membri devono tassare l'utilizzazione di tali infrastrutture senza discriminazione né diretta né indiretta, a causa della cittadinanza del trasportatore, e senza discriminazione dovuta all'origine o alla destinazione del trasporto. Le facoltà degli Stati membri in materia sono disciplinate dagli artt. 7-9.

23. Il governo tedesco afferma che anche gli autoveicoli che solo occasionalmente trasportano merci devono essere soggetti al pagamento di detti diritti di utenza, in quanto esso non si è avvalso della facoltà, offertagli dall'art. 6, n. 3, della direttiva, di applicare aliquote ridotte o esenzioni.

24. Non posso essere d'accordo con questa interpretazione per due motivi. In primo luogo, perché gli autoveicoli ai quali gli Stati membri possono applicare aliquote ridotte o esenzioni sono elencati in detta disposizione e si dividono in due categorie: da un lato, quelli destinati alla difesa nazionale, alla protezione civile, ai servizi di lotta antincendio e ai servizi di pronto intervento, alle forze dell'ordine nonché quelli adibiti alla protezione stradale e, d'altro lato, quelli destinati a circolare solo occasionalmente sulla pubblica via dello Stato membro d'immatricolazione, e che sono utilizzati da persone fisiche o giuridiche la cui attività principale non è il

trasporto di merci. Penso che quest'ultima categoria comprenda, fondamentalmente, i camion usati nelle aziende commerciali chiuse come le miniere o le cave.

In secondo luogo, perché, come risulta dall'esame che ho appena fatto della struttura della direttiva, la possibilità per gli Stati membri di applicare aliquote ridotte o esenzioni riguarda unicamente le tasse sugli autoveicoli e non i pedaggi o i diritti di utenza, e in quanto il signor Pfennigmann si è visto infliggere un'ammenda per il fatto che circolava su un'autostrada senza aver versato tali diritti.

25. Se si effettua un'interpretazione letterale dell'art. 2, quarto trattino, della direttiva 93/89, si osserva che tutte le versioni linguistiche coincidono nel porre l'accento sul fatto che il veicolo a motore o l'insieme di autoarticolati ai sensi della direttiva sono, in spagnolo, quelli «destinados *únicamente* al transporte de mercancías por carretera»; in francese, «ceux qui sont destinés *exclusivement* au transport de marchandises par route»; in italiano, quelli «adibiti *esclusivamente* al trasporto di merci su strada»; in portoghese, «*exclusivamente* destinados ao transporte rodoviário de mercadorias»; in inglese, «intended *exclusively* for the carriage of goods by road»; in tedesco, «die *ausschließlich* für den Güterkraftverkehr bestimmt sind»; in olandese, «*uitsluitend* bestemd is voor het goederenvervoer over de weg»; in danese, «som *udelukkende* er beregnet til vejgodstranspot»; in greco, «που προορίζονται *αποχλειοτικά* για οδικές εμπορευματικές μεταφορές»; in svedese, «*uteslutande* för godstransporter på väg», e, in finlandese, «joka on tarkoitettu *ainoastaan* maanteidentavarakuljetukseen». Vi è quindi, in tutte le lingue ufficiali, una convergenza dei termini che dimostra che deve trattarsi di autoveicoli la cui destinazione esclusiva è il trasporto di merci su strada.

Questi e non altri sono gli autoveicoli che, conformemente alle norme della direttiva, devono essere soggetti, nello Stato membro d'immatricolazione, al pagamento delle tasse elencate nell'art. 3, e i cui utenti possono essere tenuti a pagare pedaggi e diritti d'utenza per potersi avvalere di alcune infrastrutture in tutti gli Stati membri.

26. Tenuto conto degli obiettivi perseguiti dalla direttiva 93/89, e dopo aver proceduto all'esame sistematico delle sue disposizioni e al confronto delle varie versioni linguistiche dell'art. 2, quarto trattino, devo concludere che, per stabilire se un autoveicolo sia destinato unicamente al trasporto di merci su strada, occorre riferirsi alla destinazione generale dell'autoveicolo e non al modo in cui esso è stato usato in un caso concreto.

VI — Conclusione

27. Alla luce delle precedenti considerazioni, propongo alla Corte di giustizia di risolvere come segue la questione pregiudiziale formulata dall'Oberlandesgericht di Colonia:

«Per stabilire se un veicolo a motore o un insieme di autoarticolati sia destinato unicamente al trasporto di merci su strada ai sensi dell'art. 2, quarto trattino, della direttiva del Consiglio 25 ottobre 1993, 93/89/CEE, 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 di utenza riscossi per l'uso di alcune infrastrutture, occorre far riferimento alla destinazione generale dell'autoveicolo, e non al modo in cui esso è stato usato in un caso concreto».