

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE

L.A. GEELHOED

presentate il 26 gennaio 2006¹

I — Introduzione

1. Mediante il presente ricorso, promosso ai sensi dell'art. 230 CE, la Repubblica d'Austria chiede l'annullamento del regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 22 dicembre 2003, n. 2327, che istituisce per il 2004 un sistema provvisorio di punti per gli automezzi pesanti che transitano attraverso l'Austria nell'ambito di una politica dei trasporti sostenibile² (in prosieguo: il «regolamento n. 2327/2003»). Questo regolamento, al quale l'Austria non era favorevole, è stato adottato sulla base dell'art. 71, n. 1, CE, in seguito alla scadenza del sistema di ecopunti istituito dall'art. 11 del Protocollo n. 9, concernente il trasporto su strada, ferroviario e combinato in Austria (in prosieguo: il «protocollo»), dell'atto relativo alle condizioni di adesione della Repubblica d'Austria, della Repubblica di Finlandia e del Regno di Svezia e agli adattamenti dei Trattati sui quali si fonda l'Unione europea³. Il regolamento è entrato in vigore il giorno della sua pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale, vale a dire il 31 dicembre 2003.

2. Va sottolineato che il presente procedimento costituisce il quinto ricorso proposto dinanzi alla Corte dalla Repubblica d'Austria in relazione a diversi aspetti del sistema degli ecopunti a partire dal 2000. Nel primo procedimento⁴ essa ha impugnato con successo il metodo utilizzato per ripartire la riduzione del numero di ecopunti disponibili lungo gli ultimi anni di applicazione del sistema degli ecopunti. Gli altri procedimenti riguardavano dinieghi opposti dalla Commissione alla riduzione del numero di ecopunti per gli anni 2001, 2002 e 2003⁵. Dopo che la Corte ha respinto il ricorso nella causa riguardante il 2001⁶, l'Austria ha rinunciato ai suoi ricorsi nelle altre due cause, dopodiché essi sono stati cancellati dal ruolo della Corte⁷.

3. Va inoltre ricordato che è tutt'ora pendente dinanzi al Tribunale di primo grado un

4 — Causa C-445/00, Austria/Consiglio (Racc. 2003, pag. I-8549). La sentenza su tale causa è stata preceduta da un'ordinanza del presidente della Corte, mediante la quale è stata sospesa l'esecuzione del regolamento contestato — causa C-445/00 R, Austria/Consiglio (Racc. 2001, pag. I-1461).

5 — Cause C-356/01, C-296/02 e C-393/03. Nelle ultime due cause l'Austria ha chiesto la sospensione dell'efficacia delle decisioni della Commissione. Entrambe le domande sono state respinte: causa C-296/02 R, Austria/Commissione (Racc. 2002, pag. I-9159), e causa C-393/03 R, Austria/Commissione (Racc. 2003, pag. I-13593).

6 — Causa C-356/01, Austria/Commissione (Racc. 2003, pag. I-14061).

7 — GU 2004, C 106, pagg. 53 e 54.

1 — Lingua originale: l'inglese.

2 — GU L 345, pag. 30.

3 — GU 1994, C 241, pag. 21, e GU 1995, L 1, pag. 1.

ricorso proposto dall'Austria avverso il sistema degli ecopunti⁸. In tale procedimento, che è correlato al presente giudizio, l'Austria, basandosi sulla presunzione di un suo successo nell'ottenere l'annullamento del regolamento n. 2327/2003, chiede l'annullamento di una decisione della Commissione che ha negato la presentazione di una proposta di regolamento sostitutivo, il quale stabilisca un sistema più rigido di quello introdotto con il regolamento n. 2327/2003. Il procedimento dinanzi al Tribunale di primo grado è stato sospeso in attesa dell'esito del presente giudizio dinanzi alla Corte.

II — Disposizioni rilevanti

5. Per valutare le questioni giuridiche sollevate dal governo austriaco nel presente procedimento, è necessario riprodurre gli elementi centrali dei sistemi di (eco)punti istituiti sia dal protocollo, sia dal regolamento n. 2327/2003.

6. Gli elementi fondamentali del sistema di ecopunti istituito dal protocollo sono stati introdotti dall'art. 11, n. 2, del detto atto:

«2. Fino al 1° gennaio 1998, si applicano le seguenti disposizioni:

4. Questa breve panoramica delle controversie provocate dal sistema degli ecopunti illustra bene la delicatezza del problema di conciliare la necessità, dal punto di vista del funzionamento del mercato interno, di garantire i transiti attraverso l'Austria con quella di tutelare l'ambiente, in particolare la regione alpina, dagli effetti dannosi delle emissioni provocate dagli autoveicoli pesanti usati in tale contesto. La Corte si è trovata direttamente confrontata con tale problematica in una recente causa riguardante un divieto settoriale adottato dalle autorità del Land del Tirolo sul trasporto di talune merci su un tratto dell'autostrada A 12 nella valle dell'Inn⁹.

- a) l'emissione totale di NO_x degli autocarri che transitano attraverso l'Austria verrà ridotta del 60 % nel periodo che intercorre tra il 1° gennaio 1992 e il 31 dicembre 2003, conformemente alla tabella riportata nell'allegato 4;
- b) la riduzione del valore di emissione complessiva NO_x di tali autocarri viene gestita mediante un sistema di ecopunti. All'interno di questo sistema ogni autocarro in transito attraverso l'Austria necessita di un determinato numero di ecopunti, corrispondente al valore delle emissioni di NO_x di ogni singolo autocarro (valore ammesso in base alla

8 — Causa T-361/04, Austria/Commissione (GU 2004, C 300, pag. 44).

9 — Sentenza 15 novembre 2005, causa C-320/03, Commissione/Austria (Racc. pag. I-9871).

“conformity of production” (valore COP) o desunto dall’omologazione per tipo). I criteri di determinazione e di gestione di tali punti sono descritti nell’allegato 5;

c) se il numero dei transiti supera, di oltre l’8% nel corso di un anno, il valore determinato per il 1991, la Commissione, conformemente alla procedura stabilita dall’articolo 16, adotta misure appropriate conformemente al paragrafo 3 dell’allegato 5;

d) l’Austria rilascia e mette a disposizione, in tempo utile, il numero di carte ecopunti necessario all’utilizzazione del sistema di ecopunti, conformemente all’allegato 5, per gli autocarri che transitano attraverso l’Austria;

e) gli ecopunti saranno ripartiti dalla Commissione fra gli Stati membri, conformemente alle disposizioni da stabilire ai sensi del paragrafo 6».

7. L’applicazione *ratione temporis* del sistema di ecopunti è disciplinata dall’art. 11, nn. 3-5, del protocollo:

«3. Prima del 1° gennaio 1998 il Consiglio, in base ad una relazione della Commissione,

riesamina il funzionamento delle disposizioni concernenti il trasporto di merci su strada attraverso l’Austria. Detto riesame viene effettuato conformemente ai principi di base del diritto comunitario, quali il corretto funzionamento del mercato interno, segnatamente la libera circolazione delle merci e la libera prestazione di servizi, la tutela dell’ambiente nell’interesse della Comunità nel suo insieme, e la sicurezza stradale. A meno che il Consiglio, che delibera all’unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, decida altrimenti, il periodo transitorio viene prorogato per un ulteriore periodo fino al 1° gennaio 2001, durante il quale si applicano le disposizioni del paragrafo 2.

4. Prima del 1° gennaio 2001 la Commissione, in cooperazione con l’Agenzia europea dell’ambiente, effettua uno studio scientifico del livello di conseguimento dell’obiettivo di riduzione dell’inquinamento illustrato nel paragrafo 2, lettera a). Qualora la Commissione constati che detto obiettivo è stato conseguito in modo soddisfacente, le disposizioni di cui al paragrafo 2 cessano dall’essere applicabili alla data del 1° gennaio 2001. Qualora la Commissione constati che detto obiettivo non è stato realizzato in modo soddisfacente, il Consiglio, ai sensi dell’articolo 75 del Trattato CE, può adottare misure, in un quadro comunitario, atte ad assicurare una tutela equivalente dell’ambiente, in particolare una riduzione del 60 % dell’inquinamento. Qualora il Consiglio non adotti siffatte misure, il periodo transitorio viene

automaticamente prorogato di un ulteriore periodo definitivo di tre anni, durante il quale si applicano le disposizioni di cui al paragrafo 2.

c) le misure atte a migliorare la sicurezza dei trasporti,

d) ogni altra utile disposizione».

5. Al termine del periodo transitorio l'«acquis» comunitario si applica integralmente».

8. Il regolamento n. 2327/2003 si fonda sull'art. 71, n. 1, CE, il quale così dispone:

9. Il fulcro del sistema di punti istituito dal regolamento n. 2327/2003 è costituito dall'art. 3, n. 2, del regolamento:

«Ai fini dell'applicazione dell'articolo 70 [“gli Stati membri perseguono gli obiettivi del Trattato per quanto riguarda la materia disciplinata dal presente titolo, nel quadro di una politica comune dei trasporti”] e tenuto conto degli aspetti peculiari dei trasporti, il Consiglio, deliberando secondo la procedura di cui all'articolo 251 e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, stabilisce:

«Dal 1° gennaio 2004 al 31 dicembre 2004, per promuovere l'uso di automezzi pesanti rispettosi dell'ambiente per quanto riguarda il traffico di transito attraverso l'Austria, si applicano le seguenti disposizioni:

a) norme comuni applicabili ai trasporti internazionali in partenza dal territorio di uno Stato membro o a destinazione di questo, o in transito sul territorio di uno o più Stati membri,

a) il transito di automezzi pesanti che, altrimenti, utilizzerebbero 5 punti o meno non è soggetto al sistema provvisorio di punti;

b) il transito di automezzi pesanti che utilizzano 6, 7 o 8 punti è soggetto al sistema provvisorio di punti;

b) le condizioni per l'ammissione di vettori non residenti ai trasporti nazionali in uno Stato membro,

c) il transito di automezzi pesanti che utilizzano più di 8 punti è vietato,

- tranne che per tali automezzi pesanti immatricolati in Grecia e per taluni veicoli altamente specializzati che presentano costi elevati ed hanno una lunga durata di vita economica;
- d) le emissioni complessive di NO_x degli automezzi pesanti che transitano attraverso l'Austria sono stabilite conformemente ai valori per l'anno in questione indicati nell'allegato I;
 - e) il valore complessivo delle emissioni di NO_x attribuibili agli automezzi pesanti è determinato sulla base del precedente sistema di ecopunti quale definito nel protocollo n. 9 dell'atto di adesione del 1994. Conformemente a tale sistema, ogni automezzo pesante in transito attraverso l'Austria necessita di un determinato numero di punti corrispondente al suo valore di emissioni di NO_x (valore autorizzato in base alla conformità della produzione (COP) o desunto dall'omologazione). I criteri di calcolo e di gestione di tali punti sono enunciati nell'allegato II;
 - f) l'Austria rilascia e mette a disposizione in tempo utile, per gli automezzi pesanti che transitano sul suo territorio, il numero di punti necessario alla gestione del sistema provvisorio di punti conformemente all'allegato II;
 - g) le emissioni complessive annue di NO_x sono indicate nell'allegato I e sono gestite e ripartite dalla Commissione fra gli Stati membri secondo gli stessi principi applicabili al sistema degli ecopunti nel 2003, conformemente alle disposizioni del regolamento (CE) n. 3298/94 della Commissione;
 - h) la riassegnazione di punti della riserva comunitaria è ponderata in base ai criteri di cui all'articolo 8, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 3298/94 e in particolare in base all'utilizzazione effettiva dei punti assegnati agli Stati membri e alle esigenze specifiche dei trasportatori che transitano attraverso l'Austria sull'asse Lindau-Bregenz-St. Margarethen (corridoio di Hörbranz)».
10. L'art. 3, n. 3, del regolamento n. 2327/2003 determina le modalità di applicazione *ratione temporis* del regolamento.
- «In caso di mancata adozione della proposta "Eurobollo" sulla tariffazione dell'uso delle infrastrutture entro il 31 dicembre 2004, tutte le disposizioni di cui al paragrafo 2 resteranno in vigore per un altro anno e, se tale proposta non è adottata entro il 31 dicembre 2005, per un secondo periodo di un anno al massimo. Dopo il 2006 non è applicato alcun sistema provvisorio di punti».

III — Fatti

11. Come già ricordato nell'introduzione, il regolamento n. 2327/2003 è stato adottato in seguito alla scadenza del regime di ecopunti istituito con il protocollo. Il preambolo del regolamento specifica che esso è stato adottato per soddisfare le richieste, in primo luogo, del Consiglio europeo di Laeken, tenutosi il 14 e 15 dicembre 2001, di prorogare il sistema di ecopunti a titolo di soluzione provvisoria e, successivamente, del Consiglio europeo di Copenaghen, svoltosi il 12 e 13 dicembre 2002, di adottare un regolamento sulla soluzione provvisoria per il traffico di autoveicoli pesanti attraverso l'Austria per il periodo 2004-2006¹⁰.

12. Il carattere provvisorio del sistema di punti istituito mediante il regolamento si spiega con il fatto che, alla fine, esso dev'essere sostituito dalla emendata direttiva sull'eurobollo relativa alla tassazione a carico di autoveicoli pesanti per l'uso di alcune infrastrutture¹¹. Dall'art. 3, n. 3, del regolamento n. 2327/2003 si evince che la proroga del sistema di punti dipende dall'adozione, o meno, di questa proposta da parte del legislatore comunitario. In effetti, la posizione comune adottata dal Consiglio in data 6 settembre 2005 è stata adottata anche dal

Parlamento europeo nel corso della sua seduta plenaria del 15 dicembre 2005, cosicché il sistema di punti non sarà ulteriormente prorogato.

13. Il sistema di punti introdotto dal regolamento n. 2327/2003 differisce per tutta una serie di aspetti da quello istituito con il protocollo e certamente può essere considerato più liberale.

14. In primo luogo, esso non contiene nessun obiettivo di riduzione delle emissioni di NO_x (in prosieguo anche: di «ossidi di azoto») espresso in una percentuale determinata, come fa il protocollo nell'art. 11, n. 2, lett. a).

15. In secondo luogo, esso non pone nessuna restrizione al limite di transiti, come fa il protocollo nell'art. 11, n. 2, lett. c). Al contrario, esso dichiara espressamente, nell'art. 2, che il sistema non comporta limitazioni dirette del numero di transiti attraverso l'Austria.

16. In terzo luogo, il sistema di punti di cui al regolamento n. 2327/2003 si applica soltanto agli autoveicoli pesanti che usano sei, sette oppure otto punti (art. 3, n. 2, lett. b), del regolamento). Quelli che usano più di otto punti sono vietati, salvo alcune eccezioni, mentre quelli che usano cinque

¹⁰ — Secondo 'considerando' del preambolo del regolamento.

¹¹ — Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 23 luglio 2003, COM(2003) 418 def., che modifica la direttiva 1999/62/CE relativa alla tassazione a carico di autoveicoli pesanti adibiti al trasporto di merci su strada per l'uso di alcune infrastrutture.

punti o meno non sono soggetti al sistema di punti (art. 3, n. 2, lett. a) e c), del regolamento). Viceversa, il sistema di ecopunti del protocollo si applicava a tutti gli autoveicoli pesanti (art. 11, n. 2, lett. b), del protocollo).

IV — Procedimento dinanzi alla Corte

19. La Repubblica d'Austria ha depositato il suo ricorso tramite telefax il 24 marzo 2004. L'originale è pervenuto in cancelleria il 30 marzo 2004.

17. Il numero di punti disponibile continua a diminuire, sebbene in base al regolamento essi si applichino a una categoria limitata di autoveicoli pesanti. Mentre il numero di punti disponibile nell'ultimo anno di applicazione del sistema del protocollo (2003) ammontava a 9 322 632 per i quindici Stati membri, il regolamento ha stabilito i seguenti livelli per i quindici Stati membri: per il 2004: 6 593 487; per il 2005: 6 246 462; e per il 2006: 5 899 436¹².

20. Con ordinanza del presidente 22 luglio 2004, è stato autorizzato l'intervento della Commissione a sostegno delle domande del Parlamento europeo e del Consiglio.

21. In data 17 novembre 2005 si è svolta un'udienza durante la quale la ricorrente, i convenuti e la Commissione hanno svolto le loro difese orali.

4

18. Queste differenze tra i due sistemi costituiscono la ragione fondamentale che ha indotto la Repubblica d'Austria a proporre il suo ricorso ex art. 230 CE, chiedendo l'annullamento del regolamento n. 2327/2003. Gli argomenti giuridici a sostegno del suo ricorso verranno illustrati nel prosieguo. Nel frattempo, la Repubblica d'Austria si è rifiutata di dare esecuzione al regolamento, il che ha spinto la Commissione ad avviare la fase amministrativa della procedura di infrazione ex art. 226 CE.

V — Domande delle parti

22. La Repubblica d'Austria chiede che la Corte voglia:

— annullare il regolamento n. 2327/2003;

— condannare i convenuti alle spese.

¹² — Allegato 4 al protocollo ed allegato 1 al regolamento n. 2327/2003.

23. Il Parlamento europeo chiede che la Corte voglia:

- respingere il ricorso;
- condannare la ricorrente alle spese.

suo sostegno sono illogici. A tale proposito esso osserva che, mentre la logica conseguenza dell'annullamento del regolamento sarebbe la piena applicabilità ai transiti attraverso l'Austria delle disposizioni del Trattato in materia di libera prestazione dei servizi e di libera circolazione delle merci, il governo austriaco ciò nondimeno sviluppa la sua argomentazione basandosi sulla presunta proroga del regime provvisorio introdotto mediante il protocollo al di là del termine fissato per la sua scadenza.

24. Il Consiglio chiede che la Corte voglia:

- in primo luogo, dichiarare il ricorso irricevibile;
- in subordine, qualora la Corte dovesse trovare il ricorso ricevibile, respingerlo;
- condannare la ricorrente alle spese.

26. Senza sollevare la questione della ricevibilità, anche il Parlamento europeo ritiene che lo scopo della ricorrente, di stabilire un sistema di punti che restringa ulteriormente le libertà fondamentali, è difficilmente conciliabile con l'oggetto del suo ricorso, vale a dire l'annullamento del regolamento n. 2327/2003.

VI — Ricevibilità

25. Il Consiglio sostiene che il ricorso è irricevibile alla luce del fatto che l'oggetto della controversia e l'esposizione sommaria dei motivi dedotti non sono chiari tanto quanto richiesto dall'art. 38, n. 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia. In particolare, il Consiglio asserisce che la pronuncia auspicata dalla Repubblica d'Austria e gli argomenti che essa deduce in

27. L'Austria replica che non c'è nessuna contraddizione tra il suo scopo ultimo e il suo ricorso mirante all'annullamento del regolamento n. 2327/2003. Essa rileva che, parallelamente al presente giudizio, con lettera datata 31 marzo 2004 essa ha chiesto alla Commissione, ex art. 232 CE, di presentare una nuova proposta relativa ad un sistema di punti transitorio, che sia compatibile con il diritto comunitario e in accordo con gli obblighi fissati dal protocollo i quali, a suo dire, sarebbero rimasti vincolanti. Nel frattempo, essa ha promosso un procedimento avverso il diniego della Com-

missione, manifestato con lettera del 22 giugno 2004, di soddisfare tale domanda¹³.

sostegno della sua azione sono perfettamente comprensibili¹⁵. Se questi argomenti siano o meno validi o sufficientemente logici è questione da valutare in sede di decisione sul merito del ricorso.

28. L'art. 38, n. 1, del regolamento di procedura, nell'interpretazione datane dalla Corte, prescrive che il ricorso deve contenere l'oggetto della controversia e l'esposizione sommaria dei motivi dedotti; tale esposizione dev'essere tanto chiara e precisa da consentire al convenuto di preparare le proprie difese e alla Corte di decidere sulla domanda. È pertanto necessario, come la Corte ha dichiarato, che il fondamento giuridico e le circostanze in fatto sulle quali il ricorso si fonda siano indicati in modo logico e intelligibile nell'atto stesso¹⁴.

30. Per quanto concerne il ragionamento del Consiglio, secondo cui la Repubblica d'Austria ricercerebbe un esito contrario ai suoi interessi dichiarati e pertanto intrinsecamente paradossale, si deve sottolineare che l'art. 230 CE non impone agli Stati membri di dimostrare di avere un interesse a proporre un'azione di annullamento di un atto comunitario. Ad ogni modo, come l'Austria rileva, essa ha anche sollecitato un procedimento ex art. 232 CE parallelamente alla presente azione per indurre le istituzioni comunitarie ad adottare un regolamento più rispondente ai suoi asseriti interessi.

29. Nel presente giudizio non c'è dubbio alcuno che la domanda della Repubblica d'Austria soddisfi tali criteri, dato che essa pone chiaramente in discussione la compatibilità con il diritto comunitario primario del regolamento n. 2327/2003, il quale introduce un nuovo sistema provvisorio di punti per i transiti attraverso il suo territorio, e che gli argomenti dedotti dalla ricorrente a

31. Alla luce di ciò, si deve riconoscere che il ricorso proposto dalla Repubblica d'Austria soddisfa i requisiti di cui all'art. 38, n. 1, del regolamento di procedura. Poiché esso inoltre è in regola con le scadenze fissate dall'art. 230 CE, non ci sono motivi per dichiararlo irricevibile.

13 — Causa T-361/04; v. il precedente paragrafo 3.

14 — V., ad esempio, causa C-55/03, Commissione/Spagna (non pubblicata nella Raccolta, punto 23), e causa C-199/03, Irlanda/Commissione (Racc. pag. I-8027, punto 53).

15 — V. causa C-178/00, Italia/Commissione (Racc. 2003, pag. I-303, punto 6), e cause riunite C-184/02 e C-223/02, Spagna e Finlandia/Parlamento e Consiglio (Racc. 2004, pag. I-7789, punto 20).

VII — Nel merito

32. A sostegno della sua domanda di annullamento del regolamento n. 2327/2003, la Repubblica d'Austria deduce quattro censure di illegittimità. Essa asserisce che il regolamento viola:

- il principio di proporzionalità;
- gli obiettivi di cui alla clausola orizzontale per la tutela ambientale di cui all'art. 6 CE;
- gli obiettivi alla base dell'art. 11 del protocollo;
- il principio di determinatezza (Bestimmtheitsgrundsatz).

A — *Violazione del principio di proporzionalità*

1) Argomenti delle parti

33. La Repubblica d'Austria sostiene, in primo luogo, che il regolamento

n. 2327/2003 viola il principio di proporzionalità, il quale impone che i provvedimenti debbano essere sia adeguati sia necessari al raggiungimento dello scopo prefissato. È sua opinione che il sistema di punti introdotto con il regolamento non sia adeguato al raggiungimento dell'obiettivo indicato nel preambolo, ossia la riduzione delle emissioni provenienti dagli autoveicoli pesanti nella prospettiva di una protezione duratura dell'ambiente. Essa fa riferimento alla relazione 1° marzo 2004, commissionata dal Ministero federale austriaco dei Trasporti, dell'Innovazione e della Tecnologia, «LKW-Transitverkehr durch Österreich: Bilanz und Ausblick» (Transito di autoveicoli pesanti attraverso l'Austria: bilancio e prospettive), il quale conclude che l'entrata in vigore del regolamento n. 2327/2003 porterà a un significativo aumento del volume delle emissioni. Da un lato, l'80 % dei transiti verrebbe liberalizzato a partire dal 1° gennaio 2004. Dall'altro, il numero di punti disponibile per gli autoveicoli che necessitano ancora di punti ai sensi del regolamento è maggiore del necessario. L'aumento delle emissioni potrebbe raggiungere il 133 % o persino il 260 % entro il 2006.

34. Per di più, secondo le stime della Kapsch TraffiCom Ag, la società che ha gestito il precedente sistema di ecopunti, l'applicazione del regolamento imporrebbe un onere finanziario di circa EUR 9 milioni, completamente sproporzionato rispetto ai mezzi utilizzati per raggiungere gli obiettivi del regolamento.

35. Il Parlamento europeo ed il Consiglio, viceversa, rilevano che il regolamento è uno strumento della politica comune dei tra-

sporti, basato sull'art. 71, n. 1, CE e non sul protocollo. Sebbene il regolamento miri alla tutela dell'ambiente nella regione alpina, il governo austriaco non tiene sufficientemente conto del fatto che, come tale, esso costituisce una deroga alla libera prestazione dei servizi e alla libera circolazione delle merci. Quando è necessario operare un bilanciamento tra questi interessi, il regolamento non viola i limiti del suo fondamento normativo. Secondo il Consiglio, la validità del regolamento dovrebbe essere esaminata alla luce del Trattato CE e dei principi generali del diritto comunitario e non alla luce di alcune disposizioni di deroga al regime del Trattato la cui vigenza sia espressamente venuta meno.

36. Le istituzioni convenute asseriscono che, nell'adottare il regolamento controverso, il legislatore comunitario ha correttamente esercitato i suoi poteri nel campo della politica dei trasporti ed ha rispettato il principio di proporzionalità. Dato che il legislatore beneficia di un ampio margine di discrezionalità, solo una deroga permanente alle libertà fondamentali potrebbe essere considerata sproporzionata. Per di più, essi osservano che il regolamento si applica all'intero territorio austriaco, e non solo alle Alpi, cosicché non è giusto asserire che gli effetti di tutela dell'ambiente siano insoddisfacenti. Posto di fronte a due alternative, il legislatore comunitario ha scelto la soluzione che protegge l'ambiente in Austria, preferendola a quella di far prevalere le libertà fondamentali garantite dal Trattato CE.

37. La Commissione osserva che il calcolo del numero dei punti reso disponibile in forza del regolamento controverso era basato su dati relativi ai transiti del 2002 (e non del 2003), poiché alla data di adozione del regolamento le autorità austriache avevano esibito statistiche solo per quell'anno. Il mero fatto che l'art. 3, n. 2, lett. c), del regolamento n. 2327/2003 proibisca l'uso di autoveicoli altamente inquinanti dimostra che il provvedimento rispetta il principio di proporzionalità.

38. Nella sua replica alle osservazioni della Commissione, il governo austriaco ribatte che non spettava all'Austria produrre statistiche definitive sugli ecopunti per il 2003 addirittura prima della fine di tale anno. Comunque, i dati pertinenti non potrebbero essere usati come base per determinare il numero di punti disponibile per il periodo 2004-2006. Quanto alla seconda osservazione, esso sostiene che il regolamento liberalizza di fatto i transiti attraverso l'Austria e che questo non è funzionale all'obiettivo di tutela dell'ambiente.

2) Valutazione

39. È pacifico che il principio di proporzionalità costituisce uno dei principi generali del diritto comunitario, riconosciuto nell'art. 5, terzo comma, CE, come un criterio

da osservare da parte delle istituzioni comunitarie nell'attuazione di qualsiasi azione (legislativa). Il principio impone che le misure adottate mediante disposizioni comunitarie siano adeguate al conseguimento dello scopo perseguito e che non eccedano quanto necessario al suo raggiungimento¹⁶. Comunque, nell'applicare questo principio come criterio per il sindacato giurisdizionale sul merito degli atti legislativi, occorre tenere in considerazione che nelle aree d'intervento politico, come l'ambito della politica comune dei trasporti¹⁷, il legislatore comunitario necessariamente gode di un'ampia discrezionalità alla luce del fatto che esso deve effettuare valutazioni complesse che sfociano in scelte di natura politica, economica e sociale. Da ciò la Corte ha ricavato che la legittimità del provvedimento adottato in siffatte aree d'intervento può essere pregiudicata solo se la misura sia manifestamente inadeguata in considerazione dell'obiettivo che l'istituzione competente cerca di conseguire¹⁸.

40. Come ho avuto occasione di osservare in precedenza, dal principio dell'equilibrio istituzionale e della separazione dei poteri discende che la Corte deve agire con cautela in sede di esame della legittimità dei contenuti degli atti legislativi. Ciò è esatto soprattutto nell'ipotesi in cui l'atto di cui trattasi, come il regolamento controverso, sia stato adottato congiuntamente dal Parla-

mento europeo e dal Consiglio in applicazione della procedura di codecisione¹⁹.

41. Tenendo ben presente che le possibilità di giudicare sproporzionato un atto legislativo adottato in sede di procedura di codecisione sono limitate, l'applicazione del criterio di proporzionalità implica un giudizio su tre diversi aspetti della misura controversa. In primo luogo è necessario identificare gli obiettivi del provvedimento, poi ci si deve chiedere se il provvedimento sia adeguato al raggiungimento dei detti obiettivi e, infine, si deve esaminare se il provvedimento non ecceda quanto necessario al raggiungimento degli stessi²⁰.

42. La Repubblica d'Austria e le istituzioni convenute sono in disaccordo circa lo scopo esatto del regolamento n. 2327/2003, il che non è sorprendente, dal momento che ciò fornisce l'elemento cui fare riferimento per esaminare gli altri due aspetti del criterio di proporzionalità.

43. Lo scopo del regolamento n. 2327/2003 dev'essere esaminato sullo sfondo del mutamento del regime giuridico applicabile ai transiti attraverso l'Austria. Quando l'art. 11, n. 5, del protocollo ha stabilito che, alla

16 — V., tra l'altro, causa C-434/02, *Arnold André* (Racc. 2004, pag. I-11825, punto 45), e causa C-491/01, *BAT* (Racc. 2002, pag. I-11453, punto 122).

17 — Spagna e Finlandia/Parlamento e Consiglio, citata nella nota 15, punto 56.

18 — V., tra l'altro, *Arnold André* e *BAT*, entrambe citate nella nota 16, rispettivamente punti 46 e 123.

19 — V. le conclusioni da me presentate nella causa C-244/03, *Francia/Parlamento e Consiglio* (Racc. pag. I-4021, paragrafi 91 e 92).

20 — V., ancora, le conclusioni da me presentate nella causa *Francia/Parlamento e Consiglio*, citata nella precedente nota (paragrafi 95-99).

scadenza del sistema provvisorio di ecopunti, l'«acquis communautaire» (ossia, l'ordinamento giuridico comunitario vigente) sarebbe divenuto integralmente applicabile, ciò implicava che le norme contenute nel Trattato CE e nel diritto derivato, disciplinanti i servizi di trasporto nell'insieme della Comunità, sarebbero divenute applicabili ai transiti attraverso il territorio austriaco.

44. Il regolamento è stato adottato in base all'art. 71, n. 1, CE, ad indicare che esso è, in primo luogo, uno strumento della politica comune dei trasporti. Come tale, esso è destinato a stabilire norme comuni per i transiti internazionali attraverso il territorio di uno Stato membro, ai sensi della lett. a) di tale disposizione. Legiferando in tale contesto, la Comunità ha il potere, e addirittura persino l'obbligo ex art. 6 CE, di prendere in considerazione le esigenze di tutela ambientale²¹. Di conseguenza, il preambolo del regolamento fa riferimento alla necessità di adottare misure in seguito alla scadenza del sistema di ecopunti del protocollo, soprattutto in considerazione dell'atteso incremento nel volume dei transiti in seguito all'allargamento della Comunità avvenuto il 1° maggio 2004. Comunque, il preambolo sottolinea anche, nel suo ottavo considerando, che «è essenziale trovare soluzioni non discriminatorie che concilino gli obblighi derivanti dal Trattato (compresi l'articolo 6 [CE], l'articolo 51 [CE], paragrafo 1, e l'articolo 71 [CE]), ad esempio riguardo alla libera circolazione dei servizi e delle merci e alla protezione dell'ambiente».

45. Pertanto, in base al fondamento normativo del regolamento, da un lato, ed ai considerando del preambolo, dall'altro, appare evidente che il legislatore comunitario intendeva limitare l'impatto negativo sull'ambiente in Austria che poteva derivare dalla piena efficacia dell'«acquis communautaire» nel campo dei servizi di trasporto, e che inoltre, però, esso mirava a promuovere un aumento del livello di liberalizzazione dei transiti rispetto a quello esistente in forza del protocollo. Non si può pertanto sostenere che il regolamento n. 2327/2003 persegua esclusivamente scopi di tutela ambientale. Il legislatore comunitario ha chiaramente operato un bilanciamento tra entrambi gli interessi. In tale prospettiva, la posizione assunta dalla Repubblica d'Austria, ossia che il regolamento intendesse ampliare gli obiettivi di tutela ambientale del protocollo, è insostenibile.

46. Il passo successivo nell'esame della proporzionalità del regolamento consiste nel giudicare se il sistema di punti che esso introduce costituisca un provvedimento adeguato per il raggiungimento di questi obiettivi. Come illustrato nel paragrafo 16, il sistema di punti si applica fondamentalmente soltanto agli autoveicoli pesanti che usano dai sei agli otto punti. Agli autoveicoli che producono alti livelli di emissioni di ossidi di azoto e pertanto richiedono più di otto punti è vietato transitare attraverso l'Austria, fatta eccezione per due categorie di essi. Gli autoveicoli che producono bassi livelli di ossidi di azoto, i quali, al contrario, utilizzerebbero cinque punti o meno, sono completamente esenti dal sistema dei punti.

21 — V. sentenza 13 settembre 2005, causa C-176/03, Commissione/Consiglio (Racc. pag. I-7879, punto 42), e causa C-320/03, citata nella nota 9 (punto 73).

47. Proibendo l'uso degli autoveicoli più inquinanti, il regolamento elimina un'importante fonte di inquinamento ambientale, cosicché si può affermare che questo ha un effetto benefico immediato sull'ambiente. Tale effetto può essere (parzialmente) neutralizzato dal possibile incremento nel volume dei trasporti effettuati dagli autoveicoli delle altre due categorie, una delle quali non è soggetta a nessuna restrizione quantitativa. Ciò nondimeno, è chiaro che il sistema punta ad incoraggiare l'uso di autoveicoli più puliti per i transiti attraverso l'Austria. Ciò può essere considerato un metodo adeguato per conciliare gli interessi del mercato interno con l'interesse di ridurre gli svantaggi per l'ambiente derivanti dall'incremento del traffico su strada.

48. Ciò detto, occorre riconoscere che il livello di protezione dell'ambiente raggiunto secondo questo sistema dipende, in ultima analisi, dal numero di punti messi a disposizione per la classe intermedia di autoveicoli. Come indicato nel paragrafo 17, questo numero diminuisce nel corso del periodo transitorio. Il governo austriaco lamenta il fatto che il numero di punti è stato fissato a un livello così alto che, in pratica, per gli autoveicoli interessati esistono più punti disponibili del necessario. Pertanto, esso asserisce, il regolamento ha l'effetto di liberalizzare completamente i transiti attraverso il suo territorio. A questo riguardo occorre sottolineare che il numero di (eco)punti disponibile è costantemente diminuito nel periodo in cui vigeva il sistema introdotto con il protocollo e che il regolamento mantiene questo andamento proprio per gli autoveicoli pesanti che usano sei, sette

oppure otto punti. Appare evidente che il legislatore comunitario, nell'effettuare un bilanciamento tra la libera circolazione e la protezione dell'ambiente, ha fissato il numero di punti disponibili ad un livello superiore a quello che è richiesto in pratica, ciò però non significa necessariamente che il provvedimento sia sproporzionato. Ciò semplicemente significa che il sistema ha ottenuto un successo maggiore di quello che si pensasse all'epoca in cui il provvedimento è stato adottato nell'incoraggiare l'uso di autoveicoli meno inquinanti. Questo argomento, dedotto dal governo austriaco, non inficia pertanto la constatazione che il sistema dei punti introdotto con il regolamento n. 2327/2003 è, in quanto tale, un metodo adeguato per perseguire non solo lo scopo di tutela dell'ambiente ma, parallelamente a questo, anche quello di assicurare la libera prestazione dei servizi di trasporto e la libera circolazione delle merci.

49. Infine, per quanto concerne la proporzionalità, bisogna chiedersi se il provvedimento ecceda quanto necessario al raggiungimento dei suoi obiettivi. Dato il fatto che il regolamento n. 2327/2003 cerca di conciliare due interessi confliggenti, quest'aspetto del criterio di proporzionalità va esaminato sotto due profili. Per quanto concerne lo scopo di tutela dell'ambiente, la questione è se la restrizione sui servizi di trasporto imposta con il sistema di punti non sia eccessiva. Per quanto riguarda lo scopo della liberalizzazione dei transiti attraverso l'Austria nella prospettiva di un loro incremento, la questione sarebbe se il regolamento riservi un'attenzione sufficiente alla tutela dell'ambiente.

50. In una situazione del genere, con due interessi confliggenti, si può ipotizzare una gran varietà di provvedimenti, i quali potrebbero dare un'importanza maggiore o minore all'uno degli obiettivi rispetto all'altro. Trovare un bilanciamento tra i due è una questione rimessa esclusivamente alla valutazione politica del legislatore comunitario, e non spetta alla Corte giudicare sulla correttezza del risultato di tale processo, salvo che non sia manifestamente chiaro che il legislatore ha violato i limiti del suo potere discrezionale. Come rilevato prima, ciò è particolarmente valido quando le scelte fatte sono state compiute in applicazione della procedura di codecisione, con il coinvolgimento del Parlamento europeo e del Consiglio.

51. Ad ogni modo, è chiaro che il regolamento, proibendo l'uso degli autoveicoli pesanti delle classi più inquinanti per i transiti attraverso l'Austria e disponendo un sistema decrescente di ecopunti, ha contribuito ad una maggiore protezione dell'ambiente di quella che sarebbe derivata dall'«acquis communautaire», se esso fosse divenuto integralmente applicabile. Al tempo stesso esso ha stabilito un maggiore, anche se non illimitato, grado di libertà nella fornitura di servizi di trasporto per un periodo transitorio di tre anni. Pertanto, esso non può essere considerato né eccessivamente restrittivo, dal punto di vista del mercato interno, né manifestamente insufficiente, dal punto di vista della tutela dell'ambiente.

52. La Repubblica d'Austria lamenta inoltre, in base alle stime fornite dalla società che ha

gestito precedentemente il sistema di ecopunti, che il costo di applicazione del sistema dei punti sarebbe eccessivamente alto. Comunque, dato che il sistema di punti disciplinato dal regolamento è più limitato nella sua portata rispetto al sistema di ecopunti introdotto dal protocollo, poiché si applica solo agli autoveicoli che usano dai 6 agli 8 punti, e che è già stato realizzato un sistema di gestione del regime degli ecopunti, quest'argomento non può essere considerato plausibile.

53. Alla luce delle precedenti considerazioni, il regolamento n. 2327/2003 non può essere considerato in contrasto con il principio di proporzionalità, cosicché dev'essere respinta la prima censura di illegittimità formulata dalla Repubblica d'Austria.

B — Violazione degli obiettivi della clausola orizzontale di tutela dell'ambiente di cui all'art. 6 CE

1) Argomenti delle parti

54. Poiché il governo austriaco afferma che il regolamento n. 2327/2003 porta ad un incremento delle emissioni, esso conclude

che detto regolamento viola lo scopo di promuovere uno sviluppo sostenibile affermato nell'art. 6 CE, che detto governo ritiene una norma vincolante, e l'obiettivo di raggiungere il più alto livello possibile di tutela ambientale.

55. Il Parlamento europeo e il Consiglio asseriscono che il regolamento contribuisce alla protezione dell'ambiente alpino e incoraggia l'uso di autoveicoli pesanti meno inquinanti nei transiti attraverso l'Austria. Essi sottolineano che il fondamento normativo è l'art. 71 CE, sulla politica comune dei trasporti, che non ignora i problemi economici, sociale ed ecologici. Le libertà fondamentali sono ridotte nei limiti del possibile a beneficio dell'Austria.

56. La Commissione sottolinea che è scorretto affermare che il regolamento contribuisca a un incremento nelle emissioni di ossidi di azoto, dato che se esso non esistesse, a partire dalla scadenza delle deroghe di cui al protocollo si sarebbe applicato il regime generale del trattato e non sarebbe stata applicabile alcuna specifica restrizione dei transiti attraverso l'Austria. Il regolamento effettua un bilanciamento tra i diversi interessi e, sebbene la Repubblica d'Austria avrebbe preferito un esito diverso, tale bilanciamento sarà oggetto di una nuova valutazione alla scadenza del regime introdotto con il regolamento.

2) Valutazione

57. L'art. 6 CE dispone che le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni comunitarie di cui all'art. 3 CE, il quale menziona la politica comune dei trasporti, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile.

58. La Corte ha descritto la funzione di questa disposizione indicando che essa pone in risalto la natura fondamentale dello scopo della tutela dell'ambiente e la sua rilevanza per l'intera gamma di tali politiche ed azioni²².

59. Sebbene questa disposizione sia redatta in termini categorici, contrariamente a quanto asserisce la Repubblica d'Austria essa non può essere considerata istitutiva di un criterio in base al quale, nel definire le politiche comunitarie, alla tutela dell'ambiente debba sempre essere riconosciuto un interesse prevalente. Una simile interpretazione limiterebbe in maniera inaccettabile i poteri discrezionali delle istituzioni comunitarie e del legislatore comunitario. Al massimo, può essere considerato un obbligo da parte delle istituzioni comunitarie il fatto di tenere nel debito conto gli interessi ecologici in campi di azione diversi da quello della

22 — Commissione/Consiglio, citata nella precedente nota, punto 42.

tutela dell'ambiente, intesa stricto sensu. È solo quando gli interessi ecologici manifestamente non siano stati tenuti presenti o quando essi siano stati completamente ignorati che l'art. 6 CE può servire come criterio per un riesame della validità della normativa comunitaria.

C — Violazione degli obiettivi alla base dell'art. 11 del protocollo

1) Argomenti delle parti

60. In più, dato l'ampio carattere orizzontale dell'art. 6 CE, nel valutare se una determinata misura contribuisca sufficientemente alla tutela dell'ambiente essa non deve essere giudicata isolatamente rispetto alle altre misure comunitarie adottate a tal fine in relazione all'attività presa in esame. È la totalità dei provvedimenti adottati dalla Comunità in tale ambito che fornisce il contesto corretto per un giudizio. Pertanto, nella presente fattispecie occorre tener conto anche delle direttive sulla qualità dell'aria e dell'opportunità che esse conferiscono agli Stati membri di adottare provvedimenti sotto forma di piani e programmi²³.

61. Pertanto, il regolamento n. 2327/2003 non può essere dichiarato invalido per violazione dell'art. 6 CE, cosicché anche la seconda censura di illegittimità proposta dalla Repubblica d'Austria va respinta.

62. A questo proposito la Repubblica d'Austria afferma che il regolamento n. 2327/2003 è invalido in quanto il regime di transito che esso introduce non consegue gli obiettivi, del diritto comunitario primario, di protezione dell'ambiente e della sanità pubblica. Essa argomenta che, sebbene il sistema di ecopunti istituito con il protocollo possa essere scaduto il 31 dicembre 2003, lo scopo perseguito dall'art. 11 del protocollo, di garantire la riduzione dell'inquinamento provocato dai transiti in modo duraturo²⁴, continua ad applicarsi quale parte integrante del diritto comunitario. È sua opinione che la scadenza anticipata del regime di transito si applichi soltanto alle disposizioni di cui all'art. 11, n. 2, del protocollo. Sarebbe inconcepibile che tali norme venissero sostituite da un sistema comunitario vincolante, il quale istituirebbe un livello inferiore di protezione. Ciò non sarebbe soltanto in contrasto con la volontà degli Stati membri all'epoca dell'adozione del protocollo, ma inficerebbe inoltre l'efficacia pratica degli accordi transitori. Poiché gli obiettivi tanto generali che specifici del regime transitorio rimangono intatti alla data di scadenza, la Comunità è obbligata a rispettarlo nell'adottare norme in sua sostituzione. La Repubblica d'Austria

23 — Direttiva del Consiglio 27 settembre 1996, 96/62/CE, in materia di valutazione e di gestione della qualità dell'aria ambiente (GU L 296, pag. 55), e direttiva del Consiglio 22 aprile 1999, 1999/30/CE, concernente i valori limite di qualità dell'aria ambiente per il biossido di zolfo, il biossido di azoto, gli ossidi di azoto, le particelle e il piombo (GU L 163, pag. 41).

24 — Nella versione tedesca dell'art. 11, n. 4, del protocollo, l'espressione «in modo soddisfacente» («on a sustainable basis», nella versione inglese) è stata resa nel seguente modo, più elaborato: «auf einer dauerhaften und umweltgerechten Grundlage» (su base duratura e attenta alle esigenze ambientali).

aggiunge che il regolamento è incapace di raggiungere il suo obiettivo poiché il metodo impiegato dalla Commissione per calcolare la quota di ecopunti è basato su una presunzione errata la quale l'ha indotta a una ricostruzione distorta della realtà e ad un arbitrario incremento del numero di ecopunti per gli anni 2004-2006.

63. Il Parlamento europeo e il Consiglio fanno richiamo al dettato espresso e chiaro dell'art. 11, nn. 4 e 5, del protocollo sulla scadenza del regime provvisorio, che era stato anche posto in risalto dalla Corte nella sua sentenza nella causa Austria/Consiglio²⁵. A loro parere, l'art. 11 del protocollo non rappresenta il punto di riferimento corretto per giudicare della validità del regolamento n. 2327/2003. La validità del regolamento dovrebbe essere piuttosto valutata alla luce delle disposizioni del diritto comunitario primario applicabili all'epoca della sua entrata in vigore. A quella data, il regime istituito dal protocollo era scaduto. Il regolamento introduce un nuovo regime di transiti fondato sull'art. 71, n. 1, CE.

adozione, conformemente al diritto comunitario. La Commissione inoltre osserva che il metodo utilizzato da esso per il calcolo del numero di ecopunti non è stato contestato dal governo austriaco nel corso dei lavori preparatori del regolamento.

65. Nella sua replica alle osservazioni della Commissione, il governo austriaco ribatte che è legittimo riesaminare la validità del regolamento alla luce del regime precedente, dato che il regolamento stesso fa riferimento a tale regime. Esso inoltre aggiunge di avere davvero sollevato obiezioni relativamente al metodo di calcolo impiegato dalla Commissione nel corso della riunione del Coreper 19 novembre 2003, tenutasi nell'ambito della procedura di conciliazione, e nel quadro di numerosi incontri diretti con la Commissione a livello di esperti.

2) Valutazione

64. La Commissione concorda con le istituzioni convenute e rileva che gli obiettivi di un atto legislativo scaduto non possono produrre effetti giuridici su un atto adottato successivamente. Il provvedimento controverso, per di più, dichiara espressamente i suoi specifici obiettivi e le ragioni della sua

66. Con la presente censura di illegittimità, la Repubblica d'Austria cerca di ricavare un criterio per la valutazione della validità del regolamento n. 2327/2003 dall'obiettivo del protocollo di ridurre del 60 % le emissioni di ossidi di azoto prodotti da autoveicoli pesanti, prorogando a tal fine gli effetti del protocollo al di là della scadenza del sistema di ecopunti, avvenuta il 31 dicembre 2003. Esso cerca di enfatizzare lo status di questo

25 — Citata nella nota 4, punto 72.

criterio, ponendo in risalto il fatto che esso è stato introdotto mediante un atto legislativo comunitario di rango primario.

67. Questo argomento non può essere accolto per le seguenti ragioni.

68. In primo luogo, lo scopo di ridurre del 60 % le emissioni di ossidi di azoto prodotti dagli autoveicoli pesanti in transito per l'Austria entro il termine ultimo della fine del 2003 costituisce parte di un accordo transitorio il quale deroga alle norme generali del diritto comunitario sulla circolazione delle merci su strada²⁶. Data una tale natura, è opportuno adottare un atteggiamento restrittivo nel determinare la sua portata *ratione temporis*. Sotto tale profilo, si può sottolineare che lo stesso protocollo rivela la necessità di limitare l'efficacia della deroga nel tempo quando esso, inizialmente applicabile sino al 1° gennaio 1998 (art. 11, n. 2), stabilisce una duplice valutazione, da effettuare il 1° gennaio 1998 e il 1° gennaio 2001, preliminare ad una sua proroga per due ulteriori periodi di tre anni ciascuno (art. 11, nn. 3 e 4, del protocollo).

69. In secondo luogo, l'art. 11, n. 5, del protocollo dispone espressamente che «al termine del periodo transitorio l'«acquis» comunitario si applica integralmente». Non solo questa disposizione è perentoria per quanto concerne il suo ambito materiale («integralmente»), ma si applica anche incondizionatamente, non essendo richiesta nessuna previa decisione perché essa divenga efficace, né sussiste una qualsiasi possibilità di un'ulteriore proroga del regime transitorio per una qualsivoglia ragione. La piena applicazione dell'«acquis communautaire» ai transiti attraverso il territorio austriaco a partire dal 31 dicembre 2003 implica che detti transiti saranno soggetti alle norme generali del diritto comunitario primario e derivato che disciplinano i servizi di trasporto su strada. Gli obiettivi di tutela ambientale correlati a tale transito devono essere perseguiti mediante provvedimenti comunitari adeguati a tale scopo, come le direttive sulla qualità dell'aria²⁷, e provvedimenti nazionali compatibili con le disposizioni del trattato sulla libera circolazione delle merci e sulla libera prestazione dei servizi, a meno che il legislatore comunitario non disponga diversamente.

70. In terzo luogo, e su un piano più generale, sebbene la riduzione del 60 % delle emissioni di ossidi di azoto sia l'obiettivo espressamente dichiarato dal protocollo, parrebbe che esso miri, più implicitamente,

26 — In particolare, prima direttiva del Consiglio 23 luglio 1962, relativa all'emanazione di talune norme comuni in materia di trasporti internazionali (trasporti di merci su strada per conto terzi) (GU 1972, n. 70, pag. 2005), e regolamento (CE) del Consiglio 26 marzo 1992, n. 881, relativo all'accesso al mercato dei trasporti di merci su strada nella Comunità effettuati in partenza dal territorio di uno Stato membro o a destinazione di questo, o in transito sul territorio di uno o più Stati membri (GU L 9, pag. 1).

27 — V. le direttive citate nella precedente nota 23.

mediante la costante diminuzione del numero di ecopunti disponibili per anno, ad incoraggiare il passaggio graduale all'uso di autoveicoli pesanti più rispettosi dell'ambiente per i transiti attraverso l'Austria. In più, come osservato dalla Commissione, visto sullo sfondo dell'intero protocollo, il quale incoraggia la Comunità e gli Stati membri ad adottare misure per il miglioramento degli impianti ferroviari, il periodo transitorio è inoltre finalizzato a concedere un tempo sufficiente per adottare provvedimenti che permettano il passaggio dal traffico su gomma a quello su rotaia. È presumibile che un simile sviluppo contribuirebbe a una soluzione più radicale dei problemi dell'ambiente derivanti dai transiti attraverso l'Austria e spianerebbe la strada all'integrale applicazione dell'«acquis communautaire». Ad ogni modo, è irrealistico pensare che un obiettivo così specifico possa essere ribadito per sempre dato che è impossibile controllare i fattori che possono influire su di esso.

71. In quarto luogo, l'elemento più importante da porre in rilievo è che l'obiettivo di riduzione del 60% dell'inquinamento derivante delle emissioni di ossidi di azoto prodotti da autoveicoli pesanti è un obiettivo politico che è stato perseguito nell'ambito del protocollo, subordinando i transiti attraverso l'Austria effettuati con autoveicoli pesanti al possesso di un certo numero di ecopunti equivalente alle emissioni di ossidi di azoto prodotti da tali autoveicoli. In tale regime, era il sistema degli ecopunti l'elemento giuridicamente vincolante e non l'obiettivo in quanto tale. Al massimo, un tale obiettivo può avere una rilevanza giuridica soltanto

quando venga usato come criterio ermeneutico per determinare la portata e il contenuto del sistema prescelto per perseguirlo. Affermare che l'obiettivo possa conservare la sua validità dopo la data stabilita per il suo raggiungimento, in modo tale da costituire un criterio per giudicare sulla validità dei provvedimenti adottati successivamente alla scadenza delle misure emanate per conseguirlo, porterebbe ad un'inaccettabile interferenza nelle prerogative degli organi legislativi comunitari nel determinare se, o meno, ed eventualmente quali, provvedimenti successivi debbano essere adottati in tale situazione. Come osserva correttamente la Commissione, il fatto che un obiettivo sia politicamente auspicabile non va confuso con la possibilità di renderlo giuridicamente vincolante.

72. Il governo austriaco afferma che quando l'art. 11, n. 4 del protocollo, nel prevedere uno studio scientifico del livello di conseguimento dell'obiettivo di riduzione dell'inquinamento del 60%, parla di una riduzione da conseguire «in modo sufficiente» [«on a sustainable basis», nel testo inglese; «auf einer dauerhaften und umweltgerechten Grundlage» nella versione tedesca], si deve presumere che l'obiettivo è concepito come costante e produttivo di effetti oltre la data del 31 dicembre 2003. Comunque, pur ammettendo, ancora una volta, che questo obiettivo possa essere auspicabile da un punto di vista politico, esso non è un criterio giuridico che possa essere imposto agli organi legislativi competenti nel ponderare

gli interessi e valutare le priorità. Nel contesto di questa disposizione, «la riduzione dell'inquinamento in modo sufficiente» serviva come criterio per determinare se, o meno, il sistema di ecopunti necessitasse di una proroga per un ultimo triennio.

D — Violazione del principio di determinazione

1) Argomenti delle parti

73. Non si può accogliere nemmeno l'ulteriore deduzione del governo austriaco, secondo cui il fatto che il regolamento n. 2327/2003 si riferisca al protocollo implica che esso intende perseguire gli stessi obiettivi di quest'ultimo. Il riferimento, contenuto nel primo considerando del regolamento, afferma semplicemente che il sistema di ecopunti è scaduto il 31 dicembre 2003, delineando in tal modo la cornice per l'adozione del regolamento. Il secondo riferimento, contenuto nell'art. 3, n. 2, lett. e), del regolamento, è di carattere tecnico, stabilendo che il valore del totale delle emissioni di ossidi di azoto dev'essere determinato in base al precedente sistema di ecopunti. Indubbiamente, l'uso del termine «precedente» in quest'ambito serve soltanto a porre in rilievo una discontinuità piuttosto che una continuità.

75. L'Austria lamenta che il regolamento n. 2327/2003 viola il principio di determinazione (*Bestimmtheitsgrundsatz*) il quale, in base all'art. 6, n. 1, UE, è vincolante per le istituzioni comunitarie. Essa asserisce che varie disposizioni del regolamento sono prive di sufficiente chiarezza e precisione, cosicché violano il principio della certezza del diritto. In particolare, essa fa riferimento al fatto che la versione tedesca dell'art. 3, n. 2, del regolamento non chiarisce se gli autoveicoli che usano 8 punti siano o meno soggetti al sistema transitorio dei punti. Essa lamenta inoltre che la nozione di «veicoli altamente specializzati che presentano costi elevati ed hanno una lunga durata di vita economica» non sia definita nel regolamento. Per di più, il controllo dell'osservanza del regolamento sarebbe impossibile in mancanza di un obbligo per gli autotrasportatori di munirsi di adeguata documentazione. In ultimo, l'art. 3, n. 4, del regolamento permetterebbe alla Commissione di ampliare l'ambito di applicazione materiale del regolamento, in contrasto con gli artt. 202, terzo comma, CE, e 211, quarto comma, CE.

74. Alla luce delle considerazioni ora esposte, concludo nel senso che lo scopo perseguito dal protocollo non può essere utilizzato come criterio di valutazione della validità del regolamento n. 2327/2003. Di conseguenza, anche la terza censura di illegittimità dev'essere respinta.

76. Il Parlamento europeo e il Consiglio riconoscono che c'è un'inesattezza nella versione tedesca dell'art. 3, n. 2, riguardante

gli autoveicoli che usano otto punti. Comunque, dato che questa disposizione è chiara nelle altre versioni linguistiche e dato che, in base alla giurisprudenza della Corte, le disposizioni del diritto comunitario devono essere interpretate e applicate alla luce delle versioni esistenti nelle altre lingue ufficiali²⁸, questa circostanza non può inficiare la validità del regolamento. Inoltre, poiché il governo austriaco ha partecipato ai lavori del comitato di conciliazione, esso deve essere stato perfettamente a conoscenza di tale imprecisione. Ad ogni modo, questa differenza nelle versioni linguistiche è stata eliminata in forza di un corrigendum pubblicato il 6 luglio 2004²⁹. Poiché è perfettamente chiaro a quale categoria di autoveicoli si applichi il sistema di punti, il principio di certezza del diritto è soddisfatto.

77. In merito alle asserite imprecisioni, la Commissione afferma che, poiché la Repubblica d'Austria non ha ancora adottato provvedimenti per l'esecuzione del regolamento n. 2327/2003, non è stato possibile adottare i provvedimenti previsti dall'art. 3, n. 4, del regolamento.

78. A questo argomento della Commissione la Repubblica d'Austria replica che le difficoltà di applicazione pratica del regolamento sono dovute alla mancanza di disposizioni

particolareggiate che la Commissione avrebbe dovuto adottare, e non viceversa.

2) Valutazione

79. Il Bestimmtheitsgrundsatz o principio di determinatezza, invocato dalla Repubblica d'Austria, è manifestazione del principio di certezza del diritto. L'art. 6, n. 1, UE, il quale dichiara che l'Unione europea è fondata, tra l'altro, sul principio dello Stato di diritto, può certamente essere considerato come il riconoscimento formale di questo principio a livello di trattati. Come la Corte ha dichiarato in varie occasioni, il principio della certezza del diritto è un principio fondamentale del diritto comunitario, che impone che le norme devono essere chiare e precise, cosicché chiunque possa comprendere inequivocabilmente quali siano i suoi diritti e obblighi e possa agire di conseguenza³⁰. Questo principio è inoltre specificamente sancito nell'accordo interistituzionale tra Parlamento europeo, Consiglio e Commissione 22 dicembre 1998, sugli orientamenti comuni relativi alla qualità redazionale della legislazione comunitaria. Ai sensi del primo punto dei detti orientamenti, giuridicamente non vincolanti, gli atti della legislazione

28 — Causa C-296/95, EMU Tabac (Racc. 1998, pag. I-1605, punto 36).

29 — GU L 235, pag. 23.

30 — V. sentenza 14 aprile 2005, causa C-110/03, Belgio/Commissione (Racc. pag. I-2801, punto 30), nonché causa C-169/80, Gondrand Frères e Garancini (Racc. 1981, pag. 1931), e causa C-143/93, Van Es Douane Agenten (Racc. 1996, pag. I-431, punto 27).

comunitaria sono formulati in modo chiaro, semplice e preciso³¹.

80. Comunque, la Corte ha anche riconosciuto che un certo grado di incertezza relativamente al significato e alla portata di una disposizione di diritto comunitario può essere inerente a tale norma. Nel valutare la compatibilità di tale disposizione con il principio della certezza del diritto, è allora necessario che l'esame sia limitato alla questione, se il provvedimento giuridico di cui trattasi appaia tanto ambiguo da rendere difficile ai destinatari del medesimo di risolvere con sufficiente certezza qualsiasi dubbio in merito alla portata o al significato del regolamento controverso³².

81. La prima censura della Repubblica d'Austria si riferisce al fatto che la versione tedesca originale dell'art. 3, n. 2, del regolamento n. 2327/2003 non chiariva interamente se gli autoveicoli pesanti che usano otto punti fossero soggetti al sistema di punti o se fosse vietato il loro uso per trasportare merci attraverso l'Austria. Sebbene tale versione linguistica si rivelasse certamente alquanto ambigua, come ammesso dalle istituzioni convenute, le altre versioni linguistiche erano assolutamente chiare sul punto. Le dette istituzioni fanno correttamente riferimento alla giurisprudenza della Corte secondo la quale l'esigenza di un'applicazione e di un'interpretazione uniformi rende impossibile considerare una versione del testo isolatamente, bensì richiede che essa

vada interpretata sulla base sia dell'effettiva intenzione del suo autore sia dallo scopo che essa cerca di raggiungere, alla luce in particolare di tutte le versioni linguistiche³³. Per di più, la versione in lingua tedesca è stata corretta mediante un corrigendum ufficiale, cosicché già solo per tale motivo non c'è alcun dubbio sul fatto che gli autoveicoli che usano otto punti possono essere impiegati per i transiti attraverso l'Austria e sono soggetti al sistema provvisorio di punti.

82. La seconda censura sollevata dalla Repubblica d'Austria riguarda le lacune in merito alla definizione della nozione di «veicoli altamente specializzati che presentano costi elevati ed hanno una lunga durata di vita economica», impiegata nell'art. 3, n. 2, lett. c), del regolamento. A tal riguardo, si può fare riferimento alle osservazioni della Corte, secondo cui un certo grado di incertezza può essere inerente a qualsiasi disposizione legislativa. È certo impossibile prevedere tutte le possibili situazioni concrete nelle quali una norma possa applicarsi e, per garantire una sufficiente flessibilità alla sua applicazione, un organo legislativo deve necessariamente utilizzare una terminologia non troppo restrittiva. Sia come sia, l'espressione in esame, a mio parere, è al contrario sufficientemente precisa dal momento che contiene tre criteri per distinguere la cate-

31 — GU 1999, C 73, pag. 1.

32 — V. Commissione/Belgio, cit. nella nota 30, punto 31.

33 — Causa C-29/69, Stauder/Ulm (Racc. 1969, pag. 419, punto 3), causa C-55/87, Moksels (Racc. 1988, pag. 3845, punto 15), e EMU Tabac, cit. nella nota 28, punto 36.

goria presa in considerazione dagli altri autoveicoli.

83. Il terzo problema sollevato dalla Repubblica d'Austria nel presente contesto è che in mancanza di un obbligo di munirsi di documenti è impossibile sorvegliare l'osservanza del sistema di punti. Nel regime introdotto dal regolamento n. 2327/2003, l'art. 3, n. 4, autorizza la Commissione, conformemente alla procedura di cui all'art. 5, n. 2, ad adottare altre misure concernenti le modalità procedurali relative al sistema provvisorio di punti, alla loro ripartizione e alle questioni tecniche connesse all'applicazione dell'art. 3. Quando la Commissione afferma di non aver potuto adottare provvedimenti ulteriori dato che la Repubblica d'Austria continua a rifiutarsi di dare esecuzione al regolamento e quest'ultima afferma di non aver potuto dare esecuzione ad esso in mancanza di tali provvedimenti, la questione concernente il controllo sull'osservanza appare ampiamente teorica. Ad ogni modo, dato che il regolamento stesso prevede l'adozione delle necessarie misure, il fatto che ciò non sia avvenuto, per un qualsivoglia motivo, non può rappresentare una ragione per dichiarare invalido il regolamento medesimo.

84. La quarta censura di imprecisione rilevata dalla Repubblica d'Austria è che la delegazione di poteri legislativi alla Commissione di cui all'art. 3, n. 4, del regolamento, consente di ampliare l'ambito di applicazione materiale del regolamento. Comunque,

secondo il dettato di questa disposizione, che è stato riprodotto nel precedente paragrafo, questo potere è limitato a modalità procedurali, alla ripartizione dei punti e a questioni tecniche. Pertanto, la portata del potere legislativo delegato alla Commissione è adeguatamente delimitata e non c'è motivo di presumere che disposizioni riguardanti tali materie possano ampliare l'ambito di applicazione materiale del regolamento.

85. Di conseguenza, anche la quarta censura di illegittimità risulta infondata.

VIII — Spese

86. Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché il Parlamento europeo e il Consiglio ne hanno fatto domanda, la Repubblica d'Austria, rimasta soccombente, va condannata alle spese. Ai sensi dell'art. 69, n. 4, la Commissione, intervenuta a sostegno del Parlamento europeo e del Consiglio, deve sopportare le proprie spese.

IX — Conclusioni

87. In base alle considerazioni sin qui sviluppate, concludo proponendo che la Corte voglia:

- dichiarare ricevibile il ricorso proposto dalla Repubblica d'Austria;
- respingerlo;
- condannare la Repubblica d'Austria alle spese;
- disporre che la Commissione sostenga le proprie spese.