SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)
11 settembre 2003 *

Nella causa C-211/01,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata inizialmente dalla sig.ra M. Wolfcarius e, successivamente, dal sig. W. Wils, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Consiglio dell'Unione europea, rappresentato dal sig. A. Lopes Sabino e dalla sig.ra E. Karlsson, in qualità di agenti,

convenuto,

* Lingua processuale: il francese.

sostenuto da

Repubblica federale di Germania, rappresentata dai sigg. W.-D. Plessing e M. Lumma, in qualità di agenti,

e da

Granducato di Lussemburgo, rappresentato dai sigg. J. Faltz e N. Mackel, in qualità di agenti,

intervenienti,

avente ad oggetto l'annullamento delle decisioni del Consiglio 19 marzo 2001, 2001/265/CE, relativa alla conclusione dell'accordo tra la Comunità europea e la Repubblica di Bulgaria che istituisce talune condizioni relative al trasporto delle merci su strada e alla promozione del trasporto combinato (GU L 108, pag. 4), e 2001/266/CE, relativa alla conclusione dell'accordo tra la Comunità europea e la Repubblica d'Ungheria che istituisce talune condizioni relative al trasporto delle merci su strada e alla promozione del trasporto combinato (GU L 108, pag. 27), unicamente nella misura in cui sono fondate sull'art. 93 CE e senza che si producano conseguenze sugli effetti che andrebbero mantenuti,

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta dai sigg. M. Wathelet (relatore), presidente di sezione, C.W.A. Timmermans, D.A.O. Edward, A. La Pergola e S. von Bahr, giudici,

avvocato generale: sig. S. Alber

cancelliere: sig. H.A. Rühl, amministratore principale

vista la relazione d'udienza,

sentite le difese orali svolte all'udienza del 5 febbraio 2003, nel corso della quale la Commissione è stata rappresentata dal sig. W. Wils e il Consiglio dal sig. A. Lopes Sabino,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 13 marzo 2003,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria il 23 maggio 2001, la Commissione delle Comunità europee ha proposto alla Corte, a norma dell'art. 230, primo comma, CE, un ricorso con il quale chiede l'annullamento

delle decisioni del Consiglio 19 marzo 2001, 2001/265/CE, relativa alla conclusione dell'accordo tra la Comunità europea e la Repubblica di Bulgaria che istituisce talune condizioni relative al trasporto delle merci su strada e alla promozione del trasporto combinato (GU L 108, pag. 4), e 2001/266/CE, relativa alla conclusione dell'accordo tra la Comunità europea e la Repubblica di Ungheria che istituisce talune condizioni relative al trasporto delle merci su strada e alla promozione del trasporto combinato (GU L 108, pag. 27), in prosieguo: le «decisioni impugnate», unicamente nella misura in cui sono fondate sull'art. 93 CE e senza che si producano conseguenze sugli effetti, che andrebbero mantenuti.

Oggetto del ricorso

2 Nel dicembre 1995, il Consiglio autorizzava la Commissione a negoziare accordi con la Repubblica di Bulgaria, la Repubblica di Ungheria e la Repubblica di Romania al fine di fissare talune condizioni relative al trasporto di merci su strada e alla promozione del trasporto combinato e facilitare il transito dei veicoli stradali attraverso il territorio delle parti contraenti.

3 Gli accordi così conclusi venivano siglati con la Repubblica di Bulgaria nel dicembre 1998 e con la Repubblica d'Ungheria nell'aprile 1999. Alla data della presentazione del ricorso, i negoziati con la Repubblica di Romania erano ancora in corso.

4 La Commissione trasmetteva al Consiglio due proposte di decisione fondate sull'art. 71 CE, relative alla firma dei detti accordi (in prosieguo: gli «accordi») e accompagnate da proposte per la loro successiva conclusione nonché per la ripartizione tra gli Stati membri delle autorizzazioni di transito (GU 2000, C 89 E, pagg. 36 e 52).

5 Tenuto conto dell'art. 8 di ciascuno di tali accordi, intitolato «disposizioni in materia fiscale», il Consiglio, con decisione 28 marzo 2000, autorizzava la firma dei detti accordi aggiungendo, come fondamento normativo, oltre all'art. 71 CE, l'art. 93 CE, relativo all'armonizzazione delle legislazioni sulle imposte sulla cifra d'affari, sulle imposte di consumo e sulle altre imposte indirette. A differenza dell'art. 71 CE, che rinvia al procedimento previsto all'art. 251 CE e prevede la consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, l'art. 93 CE dispone che il Consiglio delibera all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale.

6 Il Consiglio in data 19 marzo 2001 adottava all'unanimità le decisioni impugnate sul fondamento degli artt. 71 CE e 93 CE, e dell'art. 300, n. 3, secondo comma, CE.

7 La Commissione, ritenendo che il Consiglio si sia basato a torto sull'art. 93 CE, ha proposto il presente ricorso, chiedendo alla Corte di annullare le decisioni impugnate nella misura in cui esse si fondano su tale articolo e di mantenere gli effetti degli accordi fino all'adozione da parte del Consiglio di nuovi atti.

8 Con ordinanze 2 e 5 ottobre 2001, il presidente della Corte ha ammesso la Repubblica federale di Germania e il Granducato di Lussemburgo a intervenire a sostegno delle conclusioni del Consiglio.

Contenuto degli accordi

9 Gli accordi hanno contenuto pressoché identico. Secondo il loro rispettivo preambolo, essi contribuiscono al «completamento del mercato interno» e

all'«applicazione della politica comune dei trasporti» consentendo alle merci comunitarie che transitano attraverso la Bulgaria e l'Ungheria di circolare «con la massima rapidità e efficienza, senza ostacoli o discriminazioni» (secondo 'considerando'), assicurando lo sviluppo coordinato dei flussi di trasporto nel rispetto dell'ambiente e del «principio della mobilità sostenibile» (quarto 'considerando').

10 L'art. 1 di ciascuno degli accordi prevede che essi hanno come obiettivo quello di promuovere la cooperazione tra le parti contraenti nel settore del trasporto merci, segnatamente dal traffico di transito su strada, e a tal fine mirano a conseguire uno sviluppo coordinato del trasporto tra e attraverso i territori delle parti contraenti.

11 A tenore del loro art. 2:

«1. La cooperazione riguarda il trasporto di merci su strada e il trasporto combinato.

2. A tale riguardo, il presente accordo si riferisce in particolare:

— all'accesso al mercato del traffico di transito nel settore del trasporto di merci su strada,

— ai necessari provvedimenti giuridici e amministrativi, compresi quelli di natura commerciale, fiscale, sociale e tecnica,

— alla cooperazione per lo sviluppo di un sistema di trasporto che tenga conto delle esigenze ambientali,

— a uno scambio regolare d'informazioni sullo sviluppo delle politiche delle parti contraenti in materia di trasporti».

12 Il titolo II di ciascuno degli accordi è dedicato al «trasporto combinato», il titolo III al «trasporto stradale». In quest'ultimo titolo, nell'accordo concluso con la Repubblica di Ungheria è compreso l'art. 8, intitolato «disposizioni in materia fiscale», a tenore del quale:

«Nel caso di operazioni di trasporto oggetto del presente accordo:

1) Le parti contraenti provvedono affinché il principio di non discriminazione sulla base della nazionalità o del luogo di stabilimento sia applicato alla tassazione dei veicoli stradali, agli oneri fiscali, ai pedaggi e a tutti gli altri tipi di diritti di utenza delle infrastrutture di trasporto stradale.

2) I veicoli stradali immatricolati nello Stato di una parte contraente sono esentati da tutte le tasse e gli oneri fiscali gravanti sulla circolazione o sul

possesso dei veicoli nonché da tutte le tasse o gli oneri fiscali gravanti sulle operazioni di trasporto effettuate sul territorio dell'altra parte contraente.

I veicoli stradali non sono esonerati dal pagamento di tasse o oneri fiscali sul carburante, fatto salvo il punto 4, dei pedaggi stradali e dei diritti di utenza delle infrastrutture.

3) Le parti contraenti provvedono affinché non vengano imposti contemporaneamente pedaggi e altri tipi di oneri per l'utenza per l'uso di un unico tratto stradale. Tuttavia nelle reti già soggette a diritti di utenza, le parti contraenti possono imporre un pedaggio per l'uso di ponti, gallerie e valichi di montagna.

4) Le seguenti voci sono esentate da dazi doganali e da ogni tipo di imposte e oneri al momento dell'importazione nel territorio dell'altra parte contraente:

a) il carburante contenuto nei serbatoi dei veicoli stradali al momento dell'importazione nel territorio dell'altra parte contraente, quando i serbatoi inamovibili sono quelli previsti dal costruttore per il tipo di veicolo stradale in questione;

b) il carburante contenuto nei serbatoi inamovibili di rimorchi e semirimorchi utilizzato per i sistemi di raffreddamento dei refrigeratori, quando i serbatoi sono quelli previsti dal costruttore per il tipo di veicolo stradale in questione;

c) i lubrificanti nei quantitativi necessari per l'uso durante il viaggio;

d) i pezzi di ricambio e gli strumenti necessari per la riparazione di un veicolo che abbia subito un guasto durante un'operazione di trasporto internazionale su strada. I pezzi sostituiti devono essere riesportati o distrutti sotto la supervisione delle competenti autorità doganali dell'altra parte contraente.

5) Fatto salvo l'articolo 8.2. paragrafo 2, se i pesi, le dimensioni o il carico per asse di un veicolo superano i limiti massimi in vigore nel territorio dell'Ungheria, ma il veicolo rispetta le disposizioni della direttiva 96/53/CE sui pesi e le dimensioni, il veicolo non dovrà essere soggetto a dazi speciali a condizione che esso viaggi sulle principali strade di transito interessate in Ungheria quali specificate nell'allegato 5».

13 L'art. 8 dell'accordo concluso con la Repubblica di Bulgaria è formulato in termini identici, ad eccezione del punto 2, secondo comma, il quale è così formulato:

«I veicoli stradali non sono esentati dal pagamento di tasse e oneri fiscali sul carburante, da pedaggi stradali e oneri per l'utenza imposti per l'uso delle infrastrutture».

nonché della parte iniziale del punto 4 e della frase di cui alla lett. b) di tale punto, che è così formulata:

«le seguenti voci sono esentate dai dazi doganali e da ogni tipo di imposte e oneri:

(...)

b) il carburante contenuto nei serbatoi di rimorchi e semirimorchi utilizzato per i sistemi di raffreddamento dei refrigeratori».

14 Il titolo IV degli accordi è dedicato alla semplificazione delle formalità e il titolo 5 contiene le disposizioni finali relative all'estensione del campo di applicazione degli accordi, alla creazione di un comitato misto, alle infrazioni, alla durata dell'accordo, alla denuncia dell'accordo, alle lingue e all'entrata in vigore degli accordi nonché allo status degli allegati.

Nel merito

Argomenti delle parti

15 La Commissione ritiene che le decisioni impugnate avrebbero dovuto essere fondate esclusivamente sull'art. 71 CE.

16 In primo luogo sostiene l'ampia portata riconosciuta alla politica comune dei trasporti alla luce degli artt. 3, lett. f), CE, 70 CE e 71 CE, nonché della giurisprudenza della Corte (v. sentenza 31 marzo 1971, causa 22/70, Commissione/Consiglio, Racc. pag. 263, punti 20-26, nonché i pareri 1/76, del 26 aprile 1977, Racc. pag. 741; 1/94, del 15 novembre 1994, Racc. pag. I-5267, punto 76, e 2/92, del 24 marzo 1995, Racc. pag. I-521).

17 La formulazione stessa dell'art. 70 CE, a tenore del quale «Gli Stati membri perseguono gli obiettivi del Trattato (...) nel quadro di una politica comune dei trasporti» e dell'art. 71 CE che consente alla Comunità di adottare ogni «altra utile disposizione», deporrebbe del resto in tale senso.

18 A sostegno di questa interpretazione, la Commissione cita taluni atti comunitari interni in materia di trasporti fondati su un'unica base giuridica, anche se contenenti disposizioni collegate, attinenti alla formazione professionale, alla tutela dell'ambiente o ancora alla lotta contro i rumori [vedansi le direttive del Consiglio 22 novembre 1994, 94/58/CE, concernente i requisiti minimi di formazione per la gente di mare (GU L 319, pag. 28); del Parlamento europeo e del Consiglio 27 novembre 2000, 2000/59/CE, relativa agli impianti portuali di raccolta per i rifiuti prodotti dalle navi e i residui del carico (GU L 332, pag. 81), e del Consiglio 2 marzo 1992, 92/14/CEE, sulla limitazione dell'utilizzazione degli aerei disciplinati dall'allegato 16 della convenzione sull'aviazione civile internazionale, volume 1, seconda parte, capitolo 2, seconda edizione (1988) (GU L 76, pag. 21)]. La Commissione cita altresì due accordi internazionali conclusi sulla base dell'art. 75 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 71 CE), anche se contenenti disposizioni in materia fiscale [decisioni del Consiglio 19 luglio 1993, 93/409/CEE, relativa alla conclusione dell'accordo tra la Comunità economica europea e la Repubblica di Slovenia nel settore dei trasporti (GU L 189, pag. 160), e 27 novembre 1997, 97/832/CE, relativa alla conclusione di un accordo nel settore dei trasporti tra la Comunità europea e l'ex Repubblica iugoslava di Macedonia (GU L 348, pag. 169)].

19 Inoltre, per quanto riguarda l'art. 8 degli accordi, la Commissione considera che, contrariamente a quanto la sua intestazione potrebbe lasciar pensare, esso contiene solo alcune disposizioni di natura fiscale. Infatti, tali disposizioni si limiterebbero a ricordare il principio di non discriminazione sulla base della nazionalità in materia di tassazione dei veicoli stradali e di ogni altro tipo di diritti di utenza delle infrastrutture di trasporto stradale (punto 1). Per quanto riguarda veicoli stradali immatricolati nello Stato di una parte contraente, è prevista una esenzione dalle tasse gravanti sulla circolazione e sulle operazioni di trasporto effettuate sul territorio dell'altra parte contraente, fatta eccezione per le tasse sul carburante, pedaggi stradali e diritti di utenza delle infrastrutture (punto 2). Infine è prevista un'eccezione per il carburante contenuto nei serbatoi e i lubrificanti necessari per il viaggio, come pure per i pezzi di ricambio necessari per la riparazione di un veicolo che abbia subito un guasto durante un'operazione di trasporto internazionale (punto 4).

20 Gli altri punti non avrebbero ad oggetto tasse o riguarderebbero soltanto i paesi terzi contraenti. Così, siccome, da un lato, le disposizioni relative ai pedaggi e alle dogane, non avendo carattere fiscale, non ricadrebbero sotto l'art. 93 CE, i diritti doganali (e gli oneri di effetto equivalente) non rientrerebbero più nella normativa fiscale comunitaria, bensì nella normativa sull'unione doganale, e i pedaggi non sarebbero tasse, ma costituirebbero la contropartita di un servizio reso all'utente dell'infrastruttura stradale (v., in questo senso, sentenze 12 settembre 2000, causa C-276/97, Commissione/Francia, Racc. pag. I-6251, punti 32, 35 e 36, e 18 gennaio 2001, causa C-83/99, Commissione/Spagna, Racc. pag. I-445, punto 11). Dall'altro lato, l'art. 8, punto 5, degli accordi contiene un impegno da parte del paese terzo contraente di non prelevare dazi speciali sui camion degli Stati membri in transito i cui pesi e dimensioni, anche se superano i limiti autorizzati in Ungheria e in Bulgaria, sono conformi alla direttiva del Consiglio 25 luglio 1996, 96/53/CE, che stabilisce, per taluni veicoli stradali che circolano nella Comunità, le dimensioni massime autorizzate nel traffico nazionale e internazionale e i pesi massimi autorizzati nel traffico internazionale (GU L 235, pag. 59).

21 Da quanto precede la Commissione deduce che l'art. 8 degli accordi contiene misure di accompagnamento secondarie, volte solo al conseguimento dell'obiet-

tivo connesso con la politica dei trasporti, vale a dire la semplificazione del trasporto delle merci su strada e la promozione del trasporto combinato tra la Grecia e gli altri Stati membri, conformemente, del resto, agli orientamenti negoziali che il Consiglio ha impartito alla Commissione.

22 Limitandosi a vietare le discriminazioni fondate sulla nazionalità e a prevenire la doppia imposizione, l'art. 8 degli accordi non conterrebbe alcuna misura di armonizzazione e non sarebbe assolutamente separabile dagli accordi. La Commissione aggiunge che gli aspetti fiscali contemplati dall'art. 8 dei detti accordi avrebbero già costituito oggetto di misure di armonizzazione a livello comunitario [v. direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 17 giugno 1999, 1999/62/CE, relativa alla tassazione a carico di autoveicoli pesanti adibiti al trasporto di merci su strada per l'uso di alcune infrastrutture (GU L 187, pag. 42), e direttive del Consiglio 25 febbraio 1992, 92/12/CEE, relativa al regime generale, alla detenzione, alla circolazione ed ai controlli dei prodotti soggetti ad accisa (GU L 76, pag. 1), 19 ottobre 1992, 92/81/CEE, relativa all'armonizzazione delle strutture delle accise sugli oli minerali (GU L 316, pag. 12), e 92/82/CEE, relativa al ravvicinamento delle aliquote di accisa sugli oli minerali (GU L 316, pag. 19)].

23 La Commissione ricorda infine che, secondo costante giurisprudenza, la scelta del fondamento normativo di un atto comunitario dev'essere basata su circostanze obiettive, che possano essere sindacate in via giurisdizionale. Sono da considerare tali, in particolare, lo scopo e il contenuto dell'atto (sentenze 23 febbraio 1999, causa C-42/97, Parlamento/Consiglio, Racc. pag. I-869, punto 36, e 4 aprile 2000, causa C-269/97, Commissione/Consiglio, Racc. pag. I-2257, punto 43). Capita tuttavia che misure o azioni comunitarie previste in un atto perseguano scopi differenti rientranti sotto fondamenti normativi diversi. In tal caso, per determinare il fondamento normativo adeguato, occorre valutare se le misure considerate si colleghino in modo preponderante o in misura principale ad un settore di azione, in quanto gli effetti sulle altre politiche hanno carattere puramente accessorio, oppure se entrambi gli aspetti siano in egual misura essenziali. Nel primo caso, sarebbe sufficiente ricorrere ad un solo fondamento normativo (sentenze 4 ottobre 1991, causa C-70/88, Parlamento/Consiglio, Racc. pag. I-4529, punto 17, e 26 marzo 1996, causa C-271/94, Parlamento/Consiglio, Racc. pag. I-1689, punti 32 e 33); nell'altro caso, l'istituzione sarebbe tenuta ad

adottare l'atto in base alle due disposizioni sulle quali riposa la sua competenza. Un siffatto cumulo sarebbe tuttavia escluso quando le procedure previste relativamente all'una e all'altra base giuridica sono incompatibili (v., in particolare, sentenze 11 giugno 1991, causa C-300/89, Commissione/Consiglio, Racc. pag. I-2867, punti 17 e 21, detta «biossido di titanio», e 25 febbraio 1999, cause riunite C-164/97 e C-165/97, Parlamento/Consiglio, Racc. pag. I-1139, punto 14).

24 Nella specie, la Commissione considera che la componente legata al trasporto costituisce senza dubbio il centro gravitazionale degli accordi. Inoltre, le basi giuridiche degli artt. 71 CE e 93 CE sarebbero inconciliabili ai sensi della giurisprudenza «biossido di titanio» in quanto l'art. 93 CE richiede l'unanimità in seno al Consiglio e la semplice consultazione del Parlamento. Certamente, secondo la Commissione la questione delle prerogative del Parlamento non si è posta nella specie, tenuto conto del ricorso al procedimento di cui all'art. 300, n. 3 CE, il quale disciplina la conclusione degli accordi internazionali. Ciò però non esclude che il requisito dell'unanimità in seno al Consiglio cambierebbe radicalmente il procedimento di conclusione degli accordi di transito, per il quale si richiede, di norma, la maggioranza qualificata.

25 Il Consiglio sostiene che, considerato l'art. 8 degli accordi, si è reso necessario concludere tali accordi sul duplice fondamento normativo costituito dagli artt. 71 CE e 93 CE.

26 Secondo il Consiglio, i termini «ogni altra disposizione utile» figurante all'art. 71, n. 1, lett. d), CE non attribuirebbero al legislatore comunitario il potere di eludere i fondamenti specifici qualora siano perseguiti obiettivi distinti e autonomi. Orbene, nella specie, il doppio fondamento normativo scelto dal Consiglio si giustificherebbe in quanto lo scopo e il contenuto degli accordi negoziati perseguono in maniera distinta, autonoma e scindibile un obiettivo connesso con il trasporto e un obiettivo fiscale, senza che possa considerarsi l'uno principale e l'altro accessorio.

27 L'art. 8 di ciascuno degli accordi, che porterebbe ad un ravvicinamento delle normative degli Stati membri nei settori della tassazione dei veicoli stradali e degli oneri fiscali (punto 1), delle tasse e degli oneri fiscali gravanti sulla circolazione, o altre tasse o oneri fiscali gravanti sulle operazioni di trasporto (punto 2), e delle imposte sul carburante contenuto nel serbatoio [punto 4, lett. a) e b)], sui lubrificanti [punto 4, lett. c)] nonché sui pezzi di ricambio [punto 4, lett. d)], avrebbe potuto costituire l'oggetto di un accordo separato da concludere mediante una decisione autonoma. L'economia di procedura non può eludere le competenze di attribuzione e i procedimenti interni della Comunità.

28 A sostegno della sua tesi, il Consiglio cita un grande numero di atti rientranti nella politica comune dei trasporti e che, in ragione della presenza di disposizioni fiscali che possono essere scisse dall'atto in considerazione, sono stati fondati sull'art. 99 del Trattato CE (divenuto art. 93 CE) o sull'art. 93 CE.

29 Cita altresì la sentenza 5 luglio 1995, causa C-21/94, Parlamento/Consiglio (Racc. pag. I-1827), con cui la Corte ha annullato la 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 d'utenza riscossi per l'uso di alcune infrastrutture (GU L 279, pag. 32), senza mettere in discussione il doppio fondamento normativo, cioè gli artt. 75 e 99 del Trattato.

30 Nello stesso senso, il Consiglio sostiene, che nella sentenza 3 dicembre 1996, causa C-268/94, Portogallo/Consiglio (Racc. pag. I-6177, punto 39) la Corte ha affermato che la presenza, in un accordo di cooperazione allo sviluppo, di clausole riguardanti varie materie specifiche non può modificare la qualificazione dell'accordo, la quale va fatta in considerazione dello scopo essenziale di questo e non già in funzione di clausole particolari, purché tali clausole non comportino nelle materie specifiche considerate obblighi di portata tale da costituire in realtà obiettivi distinti da quelli della cooperazione allo sviluppo. Orbene, tale sarebbe esattamente la portata dell'art. 8 di ciascuno degli accordi.

31 I due accordi internazionali con la Repubblica di Slovenia e l'ex Repubblica iugoslava di Macedonia, citati dalla Commissione, non sarebbero idonei a confortare la sua posizione in quanto le disposizioni di tali accordi che vengono in considerazione non conterrebbero misure vincolanti, con conseguenze operative per i sistemi tributari delle parti contraenti, che implicano un'armonizzazione delle disposizioni degli Stati membri fondata sull'art. 99 del Trattato. Quindi, secondo il Consiglio, la sola base giuridica dell'art. 75 del Trattato s'imponeva allora per la loro conclusione.

32 Per quanto riguarda l'argomento dedotto dalla menzionata sentenza «biossido di titanio» circa il carattere assertivamente inconciliabile dei procedimenti degli artt. 71 CE e 93 CE, il Consiglio sostiene che il Trattato è stato modificato dopo tale sentenza al fine di consentire al Consiglio di statuire all'unanimità nell'ambito del procedimento dell'art. 251 CE, per esempio, in materia di politica culturale (v. art. 151 CE). La giurisprudenza «biossido di titanio» sarebbe pertanto superata, e nulla impedisce ormai l'adozione di un atto che associ il requisito di unanimità in seno al Consiglio e il procedimento di codecisione.

33 Il Consiglio aggiunge che comunque per quanto riguarda le decisioni impugnate, l'art. 300, n. 3, CE prescrive solo che sia consultato il Parlamento, anche nel caso in cui la conclusione degli accordi sia fondata esclusivamente sull'art. 71 CE.

34 I governi tedesco e lussemburghese sostengono le conclusioni del Consiglio. Ritengono che l'art. 8, i cui punti 1, 2 e 4 condurrebbero ad una armonizzazione delle imposte indirette negli Stati membri, è autonomo e scindibile dal resto degli accordi.

35 Il governo tedesco aggiunge che, secondo il Trattato, la politica fiscale presenta un carattere orizzontale. Pertanto, le misure di politica fiscale riguarderebbero frequentemente altri settori, quale quello dell'energia. Orbene, una norma di

abilitazione orizzontale prevarrebbe sempre sui fondamenti normativi settoriali, come l'art. 71 CE. Questo spiegherebbe che in presenza di un conflitto tra le due norme di abilitazione orizzontale costituite dall'art. 95 CE, in materia di ravvicinamento delle normative nazionali per la realizzazione del mercato interno, e dall'art. 93 CE, gli autori del Trattato hanno esplicitamente previsto, all'art. 95, n. 1, CE, che tale articolo si applica salvo che il Trattato non disponga diversamente.

36 Secondo i governi tedesco e lussemburghese, l'argomento dedotto dalla Commissione di un'interpretazione estensiva dell'art. 71, n. 1, lett. d), CE lede la norma di abilitazione specifica contenuta nell'art. 93 CE.

37 Infine, al pari del Consiglio, i governi tedesco e lussemburghese considerano che la giurisprudenza «biossido di titanio» è superata tenuto conto dell'inserimento nel Trattato di fondamenti normativi che prevedono allo stesso tempo il ricorso alla procedura di codecisione e l'unanimità in seno al Consiglio.

Giudizio della Corte

38 Secondo costante giurisprudenza, la scelta del fondamento normativo di un atto comunitario dev'essere basata su circostanze obiettive, che possono essere sindacate in via giurisdizionale. Sono da considerare tali, in particolare, lo scopo e il contenuto dell'atto (v., in particolare, citate sentenze 11 giugno 1991, Commissione/Consiglio, punto 10, e 4 aprile 2000, Commissione/Consiglio, punto 43).

39 Se l'esame di un atto comunitario dimostra che esso persegue una duplice finalità o che ha una doppia componente e se una di queste è identificabile come

principale o preponderante, mentre l'altra è solo accessoria, l'atto deve fondarsi su una sola base giuridica, ossia quella richiesta dalla finalità o componente principale o preponderante (v., in tal senso, in particolare, sentenze 17 marzo 1993, causa C-155/91, Commissione/Consiglio, Racc. pag. I-939, punti 19 e 21, e 30 gennaio 2001, causa C-36/98, Spagna/Consiglio, Racc. pag. I-779, punto 59).

40 In via eccezionale, ove sia provato che l'atto persegue contemporaneamente più obiettivi tra loro inscindibili, senza che uno di essi assuma importanza secondaria e indiretta rispetto all'altro, tale atto dovrà basarsi sui diversi fondamenti normativi di pertinenza (v., in particolare, sentenze 19 settembre 2002, causa C-336/00, Huber, Racc. pag. I-7699, punto 31, e 12 dicembre 2002, causa C-281/01, Commissione/Consiglio, Racc. pag. I-2049, punto 35, nonché parere 2/00, del 6 dicembre 2001, Racc. pag. I-9713, punto 23).

41 Nella specie è pacifico che gli accordi perseguono un obiettivo di politica dei trasporti e hanno un contenuto che è con esso in rapporto. Neanche tra le parti è controversa l'esistenza stessa di disposizioni di natura fiscale negli accordi. La Commissione non nega pertanto che talune disposizioni dell'art. 8 degli accordi, e cioè i punti 1, 2 e 4, ai quali il Consiglio fa riferimento per sostenere la sua posizione, rivestano un siffatto carattere.

42 È invece controversa tra le parti la questione circa la misura in cui l'obiettivo e il contenuto dell'art. 8 degli accordi giustifichino, in vista della loro conclusione, il ricorso all'art. 93 CE come fondamento normativo, oltre all'art. 71 CE.

43 Pertanto, dopo avere identificato le disposizioni di carattere fiscale degli accordi, si deve estrapolare la loro finalità e verificare se questa si differenzia da quella relativa alla politica dei trasporti, senza essere secondaria e indiretta rispetto a quest'ultima, e giustificare così, per l'adozione delle decisioni controverse, il ricorso all'art. 93 CE in aggiunta all'art. 71 CE.

44 Si deve a questo proposito sottolineare che l'art. 2, n. 2, degli accordi, che delimita il loro campo di applicazione, prevede, al secondo trattino, «i necessari provvedimenti giuridici e amministrativi compresi quelli di natura (...) fiscale».

45 Tali misure sono precisate all'art. 8 degli accordi.

46 Dall'esame di tale articolo risulta che soltanto i punti 1, 2 e 4 hanno un contenuto fiscale in quanto trattano, da un lato, l'applicazione del principio di non discriminazione in materia di tassazione dei veicoli stradali e altri oneri fiscali e, dall'altro, la concessione di esenzioni da tributi prelevati per la circolazione e il possesso di veicoli nonché da tasse prelevate sulle operazioni di trasporto, sul carburante contenuto nei serbatoi, sui lubrificanti, sui pezzi di ricambio e sugli strumenti necessari per la riparazione in caso di guasti.

47 Siffatte disposizioni, specie quelle relative alle esenzioni fiscali, operano un'armonizzazione delle normative degli Stati membri sulle imposte indirette per le necessità attinenti all'applicazione degli accordi.

48 Anche ad ammettere che il ravvicinamento delle normative degli Stati membri realizzato dall'art. 8 degli accordi sia necessario per assicurare l'istituzione e il funzionamento del mercato interno, come prescritto dall'art. 93 CE, affinché possa farsi ricorso a tale articolo come fondamento normativo di un atto comunitario, è giocoforza constatare che, comunque, l'aspetto degli accordi relativo all'armonizzazione delle normative fiscali presenta, con riferimento allo scopo e al contenuto degli stessi, carattere solo secondario e indiretto rispetto all'obiettivo di politica dei trasporti che i detti accordi perseguono.

49 Infatti, il principio di non discriminazione nel settore della tassazione dei veicoli stradali e degli altri oneri fiscali, sancito nell'art. 8, punto 1, nonché le diverse esenzioni fiscali previste dall'art. 8, punti 2 e 4, sono strettamente connessi con la semplificazione del traffico attraverso la Bulgaria e l'Ungheria al fine di facilitare il trasporto di merci tra la Grecia e gli altri Stati membri. Del resto, l'art. 2 degli accordi, relativo al loro campo di applicazione, come risulta dal punto 44 della presente sentenza, qualifica le misure fiscali come «necessari provvedimenti giuridici e amministrativi».

50 Sulla base di quanto sopra esposto consegue che il Consiglio avrebbe dovuto prendere come fondamento normativo delle decisioni impugnate esclusivamente l'art. 71 CE in combinato con l'art. 300, n. 3, CE.

51 Ciò considerato, non occorre esaminare gli altri argomenti della Commissione circa la portata degli artt. 70 CE e 71 CE rispetto agli altri obiettivi del Trattato, o ancora gli argomenti relativi alla citata sentenza «biossido di titanio».

52 In linea di principio, l'erroneo ricorso a un articolo del Trattato come fondamento normativo che produce come conseguenza la sostituzione dell'unanimità alla maggioranza qualificata in seno al Consiglio non può essere considerato un vizio di pura forma, poiché un cambiamento delle modalità di voto può produrre conseguenze sul contenuto dell'atto adottato.

53 In conclusione, dal momento che l'art. 93 CE è menzionato come fondamento normativo delle decisioni impugnate, occorre annullare tali decisioni.

Limitazione degli effetti della sentenza

54 La Commissione e il Consiglio hanno chiesto, qualora il ricorso dovesse essere accolto, che gli effetti della sentenza siano limitati in modo che gli effetti degli accordi siano mantenuti fino all'adozione dei nuovi atti da parte del Consiglio.

55 È pacifico che il contenuto di accordi internazionali non può essere modificato unilateralmente senza che siano intrapresi nuovi negoziati tra le parti contraenti.

56 Inoltre, le parti concordano nel considerare che la controversia che le ha contrapposte non ha per nulla inciso sul contenuto materiale degli accordi e fanno sapere di non avere assolutamente avuto l'intenzione di riaprire i negoziati con le altre parti contraenti.

57 Ciò considerato, per evitare qualsiasi incertezza giuridica circa l'applicabilità, nell'ordinamento giuridico comunitario, degli impegni internazionali assunti dalla Comunità, occorre mantenere gli effetti delle decisioni impugnate fino all'adozione delle misure necessarie per l'esecuzione della presente sentenza.

Sulle spese

58 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 la Commissione ne ha fatto domanda, il Consiglio, rimasto soccombente, va condannato alle spese.

59 Ai sensi dell'art. 69, n. 4, secondo comma, dello stesso regolamento, la Repubblica federale di Germania e il Granducato di Lussemburgo, che sono intervenuti nella controversia, sopporteranno le proprie spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Quinta Sezione)

dichiara e statuisce:

1) **Le decisioni del Consiglio 19 marzo 2001, 2001/265/CE, relativa alla conclusione dell'accordo tra la Comunità europea e la Repubblica di Bulgaria che istituisce talune condizioni relative al trasporto delle merci su strada e**

alla promozione del trasporto combinato, e 2001/266/CE, relativa alla conclusione dell'accordo tra la Comunità europea e la Repubblica d'Ungheria che istituisce talune condizioni relative al trasporto delle merci su strada e alla promozione del trasporto combinato, sono annullate.

2) Gli effetti di tali decisioni sono mantenuti fino all'adozione dei provvedimenti necessari per l'esecuzione della presente sentenza.

3) Il Consiglio dell'Unione europea è condannato alle spese.

4) Le spese sostenute dalla Repubblica federale di Germania e dal Granducato di Lussemburgo restano a loro carico.

Wathelet Timmermans Edward

La Pergola von Bahr

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo l'11 settembre 2003.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente della Quinta Sezione

M. Wathelet