ORDINANZA DEL PRESIDENTE DELLA CORTE
23 febbraio 2001 *

Nel procedimento C-445/00 R,

Repubblica d'Austria, rappresentata dal sig. H. Dossi, in qualità d'agente, con domicilio eletto in Lussemburgo,

richiedente,

contro

Consiglio dell'Unione europea, rappresentato dai signori A. Lopes Sabino e G. Houttuin, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

resistente,

sostenuto da

Repubblica federale di Germania, rappresentata dal sig. W.-D. Plessing, in qualità di agente, assistito dagli avv.ti J. Sedemund e T. Lübbig, Rechtsanwälte,

* Lingua processuale: il tedesco.

e da

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dalle sig.re M. Wolfcarius e C. Schmidt, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

intervenienti,

avente ad oggetto una domanda di sospensione dell'esecuzione del regolamento (CE) del Consiglio 21 settembre 2000, n. 2012, che modifica l'allegato 4 del protocollo n. 9 dell'atto di adesione del 1994 e il regolamento (CE) n. 3298/94 per quanto riguarda il sistema di ecopunti per autocarri adibiti al trasporto di merci in transito attraverso l'Austria (GU L 241, pag. 18), nonché una domanda di provvedimenti provvisori,

IL PRESIDENTE DELLA CORTE

ha emesso la seguente

Ordinanza

1 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria della Corte il 4 dicembre 2000, la Repubblica d'Austria chiedeva, ai sensi dell'art. 230 CE, l'annullamento del regolamento (CE) del Consiglio 21 settembre 2000, n. 2012, che modifica l'allegato 4 del protocollo n. 9 dell'atto di adesione del 1994 e il regolamento

(CE) n. 3298/94 per quanto riguarda il sistema di ecopunti per autocarri adibiti al trasporto di merci in transito attraverso l'Austria (GU L 241, pag. 18; in prosieguo: il «regolamento impugnato»).

2 Con atto separato, depositato nella cancelleria della Corte lo stesso giorno, la Repubblica d'Austria chiedeva, ai sensi degli artt. 242 CE e 243 CE, che fosse sospesa l'applicazione del regolamento e che fossero adottati provvedimenti provvisori.

3 Il Consiglio dell'Unione europea presentava osservazioni scritte sulla domanda di procedimento sommario il 15 gennaio 2001.

4 Con istanze depositate nella cancelleria della Corte il 27 dicembre 2000 e l'8 gennaio 2001, rispettivamente, la Repubblica federale di Germania e la Commissione delle Comunità europee chiedevano di poter intervenire nel presente procedimento sommario a sostegno delle conclusioni del Consiglio.

5 A norma dell'art. 37, primo e quarto comma, dello Statuto CE della Corte di giustizia delle Comunità europee e dell'art. 93, nn. 1 e 2, del regolamento di procedura, si devono accogliere tali istanze di intervento nel procedimento sommario.

6 La Repubblica federale di Germania e la Commissione hanno presentato le loro memorie d'intervento il 16 gennaio 2001.

7 Con memoria depositata nella cancelleria il 31 gennaio 2001 la Commissione, su richiesta della Corte, ha comunicato diversi documenti e informazioni supplementari.

8 Le parti sono state sentite nelle loro osservazioni orali il 5 febbraio 2001.

9 La richiedente chiede che la Corte voglia:

— sospendere provvisoriamente l'esecuzione del regolamento impugnato;

— dichiarare che la Commissione è tenuta, per assicurare la concessione degli ecopunti, e, quindi, la possibilità di transito attraverso l'Austria, evitando nel contempo danni irreparabili fino ad una pronuncia nel merito, a procedere, a partire dall'anno 2001 e durante tutta la durata del procedimento principale, ad una riduzione degli ecopunti superiore a quella prevista nel regolamento impugnato, fermo restando che essa deve tener conto di una ripartizione proporzionale tra gli Stati membri.

10 Il Consiglio chiede alla Corte di:

— dichiarare la domanda irricevibile in quanto chiede alla Corte di ordinare alla Commissione, che non è parte in causa, di adottare un atto nuovo e diverso;

— respingere la domanda di provvedimenti provvisori in quanto infondata quanto al resto;

— condannare la richiedente alle spese.

11 La Commissione e il governo tedesco concludono per l'irricevibilità della domanda di provvedimenti provvisori e per il rigetto della domanda di sospensione dell'esecuzione.

Quadro giuridico e fattuale

12 Il protocollo n. 9, concernente il trasporto du 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 europea (GU 1994, C 241, pag. 21, e GU 1995, L 1, pag. 1; in prosieguo: l'«atto d'adesione»), instaura, nella sua terza parte relativa al trasporto du strada, un regime speciale per il traffico di transito merci su strada attraverso l'Austria.

13 Tale regime trae origine dall'accordo tra la Comunità economica europea e la Repubblica d'Austria relativo al trasporto di merci in transito su strada e per ferrovia, firmato a Porto il 2 maggio 1992 (in prosieguo: l'«accordo del 1992»), approvato a nome della Comunità con decisione del Consiglio 27 novembre 1992, 92/577/CEE (GU L 373, pag. 4).

14 Gli elementi essenziali di tale regime sono contenuti nell'art. 11, n. 2, del protocollo, formulato nei termini seguenti:

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

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 «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) (...)

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

15 L'art. 11, nn. 4-6, del protocollo, prevede:

«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.

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

6. La Commissione, conformemente alla procedura stabilita all'articolo 16, adotta misure particolareggiate concernenti le procedure relative al sistema di ecopunti, la distribuzione di ecopunti e le questioni tecniche inerenti all'applicazione di detto articolo che entreranno in vigore alla data di adesione dell'Austria.

(...)»

16 Ai sensi dell'art. 16 del protocollo:

«1. La Commissione è assistita da un comitato composto dai rappresentanti degli Stati membri e presieduto dal rappresentante della Commissione.

2. Allorché viene fatto riferimento alla procedura stabilita dal presente articolo, il rappresentante della Commissione sottopone al comitato un progetto delle misure da adottare. Il comitato formula il suo parere sul progetto entro un termine che il presidente può fissare in funzione dell'urgenza della questione in esame. Il parere è formulato alla maggioranza prevista dall'articolo 148, paragrafo 2 del trattato CE per l'adozione delle decisioni che il Consiglio deve prendere su proposta della Commissione. Nelle votazioni al comitato, viene attribuita ai voti dei rappresentanti degli Stati membri la ponderazione definita all'articolo precitato. Il presidente non partecipa alla votazione.

3. La Commissione adotta le misure proposte se esse sono conformi al parere del Comitato.

Se le misure previste non sono conformi al parere espresso dal Comitato, o in assenza di parere, la Commissione sottopone immediatamente al Consiglio una proposta sulle misure da adottare. Il Consiglio delibera a maggioranza qualificata.

4. Se, allo scadere di un periodo di tre mesi dalla data in cui la proposta gli è stata presentata, il Consiglio non ha adottato una decisione, le misure proposte sono adottate dalla Commissione».

17 L'allegato 5 del protocollo, intitolato «Calcolo e gestione degli ecopunti di cui all'articolo 11, paragrafo 2, lettera b) del protocollo», dispone al punto 3:

«In caso di applicazione dell'articolo 11, paragrafo 2, lettera c), il numero di ecopunti per l'anno successivo è fissato come segue:

Sulla base dei valori medi trimestrali di emissioni di NO_x da parte di autocarri nell'anno in corso, calcolati secondo il precedente paragrafo 2, si procede ad un'estrapolazione in maniera da ottenere il valore medio di emissioni di NO_x previsto per l'anno successivo. Il valore previsto, moltiplicato per 0,0658 e per il numero di ecopunti per il 1991 di cui all'allegato 4, costituirà il numero di ecopunti per l'anno in questione».

18 La Commissione, a norma dell'art. 11, n. 6, del protocollo, ha adottato il regolamento (CE) n. 3298/94, del 21 dicembre 1994, che stabilisce misure dettagliate relative al sistema di diritti di transito (ecopunti) per automezzi pesanti adibiti al trasporto di merci in transito attraverso l'Austria, stabilito dell'articolo 11 del protocollo n. 9 dell'atto di adesione della Norvegia, dell'Austria, della Finlandia e della Svezia (GU L 341, pag. 20). Tale regolamento modifica l'allegato 4 del protocollo e fissa il numero totale di ecopunti nel modo seguente:

Anno	Percentuale di ecopunti	Ecopunti per i 15 Stati membri
Base per il 1991	100%	23 556 220
1995	71,7%	16 889 810
1996	65,0%	15 311 543
1997	59,1%	13 921 726
1998	54,8%	12 908 809
1999	51,9%	12 225 678
2000	49,8%	11 730 998
2001	48,5%	11 424 767
2002	44,8%	10 533 187
2003	40,0%	9 422 488

Il regolamento n. 3298/94 stabilisce del pari, nell'allegato D, la proporzione degli ecopunti tra gli Stati membri.

19 Ammontando il numero dei viaggi di transito attraverso l'Austria per il 1991 a 1 490 900, la soglia cui si fa riferimento all'art. 11, n. 2, lett. c), del protocollo equivale a 1 610 172 viaggi di transito.

20 Secondo i dati incontestati della richiedente, le statistiche degli ecopunti mostrano un traffico di 1 706 436 viaggi nel corso del 1999, corrispondente ad un esubero del 14,57% della cifra ottenuta nel 1991.

21 Agendo secondo la procedura stabilita dall'art. 16 del protocollo, il 20 maggio 2000 la Commissione ha sottoposto al comitato previsto dall'art. 16 del protocollo (in prosieguo: il «comitato degli ecopunti») un progetto di regolamento della Commissione. Essa sostiene che, secondo il metodo di calcolo di cui all'allegato 5, punto 3, del protocollo, il numero di ecopunti per il 2000 doveva essere ridotto di circa il 20% (ovvero di 2 184 552 ecopunti). Secondo la Commissione, tale riduzione avrebbe avuto come conseguenza che, nel corso dell'ultimo trimestre 2000, non sarebbe stato praticamente più disponibile alcun ecopunto, cosicché sarebbe stato vietato qualsiasi transito di autocarri attraverso l'Austria. Pertanto, facendo valere che le disposizioni pertinenti del protocollo dovevano essere interpretate alla luce delle libertà fondamentali, la Commissione ha proposto di ripartire la riduzione del numero di ecopunti tra gli ultimi quattro anni oggetto del regime transitorio, ovvero dal 2000 al 2003. Il 30% di riduzione doveva avvenire nel 2000, il 30% nel 2001, il 30% nel 2002, e il restante 10% nel 2003.

22 Considerando che il protocollo non stabiliva alcun orientamento per quanto riguarda la ripartizione della riduzione tra gli Stati membri, la Commissione ha

del pari proposto che l'onere della riduzione fosse sopportato dagli Stati membri i cui trasportatori avessero contribuito al superamento della soglia di viaggi prevista all'art. 11, n. 2, lett. c), del protocollo, nel corso dell'anno 1999.

23 Non essendo stata raggiunta all'interno del comitato degli ecopunti la maggioranza qualificata a favore del progetto della Commissione, quest'ultima il 21 giugno 2000 ha presentato al Consiglio un'identica proposta di regolamento del Consiglio COM(2000) 395 def.

24 Secondo le affermazioni incontestate della richiedente, il 21 settembre 2000 la presidenza francese ha presentato al Consiglio una proposta di compromesso che, pur mantenendo ferma la proposta originaria della Commissione riguardo alla ripartizione della riduzione degli ecopunti fino al 2003, adottava un nuovo metodo di calcolo che giungeva a una riduzione di 1 009 501 ecopunti. La Commissione ha quindi modificato la sua proposta iniziale nel senso della proposta di compromesso francese, consentendo quindi al Consiglio di adottare a maggioranza qualificata la proposta modificata della Commissione, che è divenuta il regolamento impugnato. La Repubblica d'Austria ha votato contro.

25 I 'considerando' dal quinto al settimo del regolamento impugnato sono del seguente tenore:

«L'applicazione del protocollo n. 9 deve avvenire rispettando le libertà fondamentali consacrate dal trattato; è dunque indispensabile adottare misure in grado di garantire la libera circolazione delle merci ed il funzionamento integrale del mercato interno.

Un'imposizione dell'intera riduzione di ecopunti nel solo anno 2000 avrebbe l'effetto sproporzionato di portare quasi alla paralisi del traffico di transito attraverso l'Austria; di conseguenza la riduzione del numero totale di ecopunti sarà ripartita tra il 2000 ed il 2003.

Per ottenere una riduzione proporzionale degli ecopunti, è altresì opportuno diminuire la quota di ecopunti degli Stati membri che hanno contribuito maggiormente al superamento della soglia dell'8%, in modo da arrivare alla prevista riduzione complessiva. Ciò implica una revisione del sistema di ripartizione degli ecopunti tra gli Stati membri».

26 L'art. 1 del regolamento impugnato modifica l'allegato 4 del protocollo, per fissare il nuovo numero di ecopunti per anno, come risulta dalla riduzione ripartita sugli anni 2000-2003.

27 L'art. 2, n. 1, del regolamento impugnato sostituisce l'art. 6, n. 2, secondo comma, del regolamento n. 3298/94 con la seguente disposizione:

«Nella fattispecie di cui all'articolo 11, paragrafo 2, lettera c) del protocollo n. 9, il numero di ecopunti subisce una riduzione. La riduzione viene calcolata utilizzando il metodo di cui al punto 3 dell'allegato 5 del protocollo. La riduzione degli ecopunti risultante da tale calcolo viene distribuita su diversi anni».

28 Infine, l'art. 2, n. 4, del regolamento impugnato modifica l'allegato D del regolamento n. 3298/94, al fine di effettuare una nuova ripartizione degli ecopunti tra gli Stati membri.

29 A norma dell'art. 11, n. 4, del protocollo, il 21 dicembre 2000 la Commissione ha adottato una relazione COM(2000) 862 def. riguardo ai trasporti su strada di merci in transito attraverso l'Austria, destinata al Consiglio. Tale relazione contiene una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio avente ad oggetto la soppressione dell'art. 11, n. 2, lett. c), e dell'allegato 5, n. 3, del protocollo.

30 Poiché la Commissione non era giunta, nella sua relazione, alla conclusione che l'obiettivo riguardante la riduzione del 60% dell'inquinamento era stato ottenuto in maniera durevole, e poiché il Consiglio non aveva adottato le misure di cui all'art. 11, n. 4, terza frase, del protocollo, il periodo transitorio è stato automaticamente prorogato di un ultimo periodo di tre anni, dal 1° gennaio 2001 al 31 dicembre 2003, nel corso del quale si applicano le disposizioni dell'art. 11, n. 2, del protocollo, ed in particolare la lettera c).

Argomenti delle parti

Considerazioni preliminari sulla domanda di provvedimenti provvisori

31 Secondo la richiedente, è necessaria una domanda di provvedimenti provvisori ai sensi dell'art. 243 CE. Essa considera infatti che, se venisse accolta la sua

domanda di sospensione dell'esecuzione del regolamento impugnato, verrebbe meno il fondamento giuridico dell'attribuzione di ecopunti da parte della Commissione, cosicché, in tale ipotesi, a meno che siano concessi i provvedimenti provvisori del pari richiesti nel presente procedimento sommario, non potrebbe più essere attribuito alcun ecopunto agli Stati membri.

32 Quanto al contenuto dei provvedimenti provvisori, la richiedente spiega che, tenuto conto del fatto che i provvedimenti non possono più riguardare l'anno 2000, essa chiede alla Corte di ingiungere alla Commissione di fissare, a titolo provvisorio, per la durata della causa di merito, una riduzione del numero di ecopunti superiore a quella prevista nel regolamento impugnato e rispettosa di una ripartizione proporzionale tra gli Stati membri. La riduzione derivante dal superamento della soglia di viaggi verificatosi nel 1999, dopo deduzione della diminuzione del 30% già realizzata nel 2000, potrebbe essere applicata nel corso dell'anno 2001.

33 Il Consiglio, il governo tedesco e la Commissione considerano la domanda di provvedimenti provvisori irricevibile. Da un lato, l'atto introduttivo nella causa principale non sarebbe diretto contro un atto della Commissione e tale istituzione non sarebbe chiamata in causa dalla richiedente. La Commissione precisa, al riguardo, che la sua qualità di interveniente non consente alla Corte di emanare alcun provvedimento nei suoi confronti. D'altro lato, sarebbe oggetto di giurisprudenza costante che il giudice comunitario non può sostituirsi alle altre istituzioni comunitarie. Nella fattispecie la Corte, qualora volesse ordinare i provvedimenti richiesti dalla richiedente, sarebbe tenuta a intraprendere valutazioni di fatto ed economiche che esulano dalla sua competenza.

34 Il governo tedesco fa del pari valere che la domanda di provvedimenti provvisori è irricevibile in quanto non è sufficientemente precisa tenuto conto dei requisiti di cui all'art. 83, n. 2, del regolamento di procedura e che un provvedimento

provvisorio che ordini alla Commissione di non tener conto del contingentamento degli ecopunti previsto dal regolamento impugnato porterebbe a pregiudicare la causa di merito.

35 Dal canto suo, la Commissione contesta la tesi della richiedente secondo la quale la sospensione dell'esecuzione del regolamento impugnato condurrebbe alla perdita del fondamento giuridico che consente l'attribuzione degli ecopunti. Essa considera, al contrario, che la sospensione dell'esecuzione del regolamento impugnato, al pari del suo annullamento quanto al merito, avrebbe quale unico effetto quello di fare sparire il fondamento giuridico del numero di ecopunti derivante dal superamento della soglia di transiti nel 1999. In assenza di tale regolamento, il traffico di transito attraverso l'Austria permarrebbe regolato dal protocollo.

Sul fumus boni iuris

36 Riguardo al fumus boni iuris la richiedente rinvia alle censure formulate avverso il regolamento impugnato nel suo ricorso d'annullamento. In quest'ultimo, essa deduce sei motivi differenti, di cui tre ripresi del pari nella sua domanda di procedimento sommario.

37 Col suo primo motivo, la richiedente conclude per una violazione delle forme sostanziali in sede d'adozione del regolamento impugnato. Essa sostiene, in particolare, che la decisione della Commissione di modificare la propria proposta iniziale di regolamento per uniformarsi al compromesso presentato dalla presidenza del Consiglio non è stata adottata collegialmente. La richiedente aggiunge al riguardo che una delega al commissario responsabile che gli consenta, ove necessario, di modificare una proposta della Commissione per far propria una nuova formulazione che avesse ottenuto la maggioranza qualificata in seno al Consiglio non rispetterebbe il regolamento interno della Commissione, il quale

limiterebbe le deleghe all'adozione di misure di gestione e amministrative chiaramente definite.

38 Col suo secondo motivo, la richiedente sostiene che, nell'ambito del procedimento previsto dall'art. 16 del protocollo, la Commissione non era competente a modificare a posteriori e in maniera sostanziale la proposta da essa sottoposta al Consiglio.

39 Con il suo terzo motivo, la richiedente sostiene che, riguardo al calcolo della misura di riduzione degli ecopunti, al piano di ripartizione della riduzione tra gli Stati membri, allo scaglionamento lungo i quattro anni della riduzione di cui trattasi, nonché all'inserimento di una regola generale di scaglionamento della riduzione degli ecopunti su più anni in caso di superamento della soglia prevista nell'art. 11, n. 2, lett. c), del protocollo, il regolamento impugnato non ottempera in alcun modo all'obbligo di motivazione.

40 Con il suo quarto motivo, la richiedente sostiene che il regolamento impugnato viola sotto diversi aspetti il Trattato CE e il protocollo.

41 In primo luogo, secondo la richiedente, il dettato delle disposizioni interessate del protocollo sarebbe chiaro e inequivocabile e non lascerebbe alcuno spazio all'interpretazione: dal momento che il superamento della soglia prevista all'art.11, n. 2, lett. c), del protocollo si era prodotto nel 1999, si doveva determinare la riduzione del numero di ecopunti per l'anno 2000 secondo le modalità di calcolo previste all'allegato 5, punto 3, del protocollo. Ciononostante, l'art. 1 del regolamento impugnato non prevedrebbe di applicare totalmente nel 2000 la riduzione del numero di ecopunti derivante dal superamento della soglia di transiti constatato nel 1999, ma la ripartirebbe lungo i quattro anni del regime transitorio attuale, vale a dire 2000-2003. Ebbene, dal momento che il protocollo appartiene al diritto primario, la sua modifica formale mediante il regolamento impugnato, che è un atto di diritto derivato, in assenza di un esplicito potere per il Consiglio nel diritto primario, costituirebbe un'illegittimità manifesta.

42 Oltre all'art. 1 del regolamento impugnato, anche il suo art. 2, punto 1, che modifica l'art. 6, n. 2, secondo comma, del regolamento n. 3298/94, comporterebbe una modifica degli obiettivi di diritto primario in quanto esso prevede in maniera generale che una riduzione straordinaria del numero degli ecopunti «viene distribuita su diversi anni». La trasformazione dello scaglionamento della riduzione del numero di ecopunti in regola generale per tutti i casi di applicazione dell'art. 11, n. 2, lett. c), del protocollo non troverebbe alcun fondamento giuridico in quest'ultimo e sarebbe manifestamente contraria al regime in esso istituito.

43 La richiedente ritiene inaccettabili le giustificazioni addotte dal Consiglio nei 'considerando' del regolamento impugnato, riguardo all'effetto sproporzionato dell'applicazione della riduzione degli ecopunti complessivamente nel solo anno 2000 e al fatto che l'applicazione del protocollo deve esser fatta conformemente alle libertà fondamentali istituite dal Trattato, dal momento che il metodo interpretativo utilizzato dal Consiglio è, a suo avviso, contrario alla chiara formulazione del protocollo. Per di più, anche ammesso che tale modo di procedere fosse consentito, il regime istituito dal regolamento impugnato sarebbe ad ogni modo illegittimo, in quanto sarebbe stato manifestamente possibile applicare il protocollo senza creare restrizioni sul mercato interno adottando misure meno vincolanti, ad esempio una ripartizione della riduzione per i soli anni 2000 e 2001.

44 In secondo luogo, la richiedente considera che la nuova ripartizione degli ecopunti tra gli Stati membri è incompatibile con il diritto comunitario. A suo parere, in mancanza di indicazioni nel protocollo riguardo al metodo di ripartizione, quest'ultima dovrebbe essere attuata nel quadro dei principi generali del diritto, in particolare il principio di solidarietà, integrato dal principio "chi inquina paga" e da quello di proporzionalità.

45 Ebbene, innanzi tutto, il fatto che, ai termini del regolamento impugnato, la riduzione degli ecopunti riguardi unicamente gli Stati membri che hanno contribuito al considerevole aumento del traffico in transito attraverso l'Austria sarebbe, in linea di massima, fondamentalmente incompatibile con il principio di solidarietà. Inoltre, il primo criterio utilizzato dal Consiglio per stabilire i «principali responsabili» di tale aumento, vale a dire la misura nella quale gli

Stati membri hanno contribuito al superamento della soglia prevista dall'art. 11, n. 2, lett. c), del protocollo, sarebbe del pari incompatibile con il principio di proporzionalità. Sarebbe infatti sproporzionato che uno Stato membro che abbia superato appena tale soglia sopporti una riduzione del suo contingente di ecopunti, mentre uno Stato che sia rimasto appena entro tale soglia vi sfugga del tutto. Infine, riguardo al secondo criterio, basato sull'evoluzione del traffico nel 1999 rispetto agli anni 1995-1997, la richiedente fa valere che gli anni di riferimento sono stati scelti arbitrariamente.

46 Secondo il quinto motivo, il metodo di calcolo della riduzione degli ecopunti accolto dal regolamento impugnato sarebbe incompatibile con gli obiettivi generali del protocollo e costituirebbe pertanto una violazione di quest'ultimo e un'errata applicazione del metodo di calcolo stabilito nel suo allegato 5, punto 3. L'impiego di tale metodo di calcolo avrebbe portato ad effettuare una riduzione inferiore a quanto previsto dal protocollo. Il regolamento impugnato sarebbe inoltre inficiato da un grave vizio di motivazione, in quanto non conterrebbe indicazioni concrete riguardo al metodo di calcolo sul quale è basata la riduzione degli ecopunti prevista nel suo art. 1.

47 Per dimostrare l'illegittimità del metodo di calcolo utilizzato la richiedente osserva, innanzi tutto, che le statistiche degli ecopunti per il 1999 comprendono non solo i viaggi attraverso l'Austria che hanno effettivamente dato luogo a una deduzione degli ecopunti, ma anche quelli che sono considerati appartenenti alla «lista nera», vale a dire i viaggi di transito «illegali» effettuati senza che siano stati dedotti ecopunti. La richiedente ricorda che le statistiche degli ecopunti per il 1999 presentavano un valore di emissioni di NO_x uguale a zero per tali viaggi «illegali» attraverso l'Austria nell'ambito del sistema elettronico di ecopunti, dato che, di fatto, nessun ecopunto era stato dedotto per tali viaggi.

48 Ora, nel quadro dell'applicazione della formula prevista all'allegato 5, punto 3, del protocollo per calcolare la riduzione degli ecopunti, il Consiglio si sarebbe basato unicamente sul livello medio effettivo di emissioni di NO_x per autocarro, senza prendere in considerazione i viaggi «illegali», il cui valore è stato zero nelle statistiche. La richiedente considera che il Consiglio avrebbe dovuto basarsi sul

valore medio di emissioni di NO_x per viaggio, il che avrebbe incluso i viaggi «illegali». Il non aver preso in considerazione i viaggi «illegali» annullerebbe o, quanto meno, pregiudicherebbe fortemente l'effetto utile del protocollo, vale a dire la protezione dell'ambiente e della salute della popolazione.

49 Con il suo sesto motivo la richiedente considera che le disposizioni del regolamento impugnato sono sprovviste di base giuridica in quanto né l'art. 11, n. 2, né l'art. 16, né alcun'altra disposizione del protocollo conferirebbe la competenza ad adottarle. Ebbene, in osservanza del principio delle competenze d'attribuzione, le istituzioni potrebbero agire solo nell'ambito delle competenze ad esse attribuite.

50 Quanto al primo motivo, il Consiglio e il governo tedesco sostengono che la richiedente si basa su una mera presunzione e la Commissione sostiene che il commissario responsabile, anticipando l'evoluzione delle trattative in seno al Consiglio, si era fatto autorizzare per poter modificare la proposta nel caso in cui un testo di compromesso avesse ottenuto il sostegno della maggioranza qualificata del Consiglio. Il governo tedesco considera peraltro che un eventuale illecito della Commissione non può comportare l'illegittimità di un atto di un'altra istituzione.

51 Riguardo al secondo motivo, il Consiglio e gli intervenienti considerano che la Commissione può in qualunque momento modificare la sua proposta, in forza dell'art. 250, n. 2, CE.

52 Confutando gli argomenti riguardanti il terzo motivo, relativo al vizio di motivazione del regolamento impugnato, il Consiglio sostiene che tale regolamento è sufficientemente motivato e che la giurisprudenza non impone che l'atto contestato mostri esplicitamente tutti i metodi di calcolo, tassi e importi. Esso ricorda che la motivazione deve essere valutata in funzione del contesto e del complesso delle norme che regolano la materia di cui trattasi.

53 Relativamente alla parte del quarto motivo riguardante la violazione del protocollo per il fatto che il regolamento impugnato prevede lo scaglionamento della riduzione degli ecopunti a seguito del superamento della soglia di viaggi nel 1999, il Consiglio considera che un'applicazione globale della riduzione degli ecopunti sul solo anno 2000 avrebbe avuto l'effetto sproporzionato di bloccare tutto il traffico di transito attraverso l'Austria, conseguenza espressamente riconosciuta dalla richiedente nel suo atto introduttivo. Esso sottolinea che l'obiettivo del sistema degli ecopunti era di ridurre l'inquinamento e che tale obiettivo è stato ampiamente raggiunto. Gli eventuali problemi di rumori, oltre al fatto che non sarebbero in realtà all'origine del sistema degli ecopunti, dovrebbero passare in secondo piano rispetto agli imperativi del buon funzionamento del mercato interno. Per di più, l'interpretazione del protocollo proposta dalla richiedente avrebbe l'effetto di penalizzare l'esistenza di autocarri meno inquinanti.

54 Il Consiglio sostiene quindi che era necessario applicare il protocollo tenendo conto dei suoi obiettivi e di quelli dell'atto di adesione: la piena integrazione della Repubblica d'Austria nel regime previsto dal Trattato in materia di libera circolazione delle merci e del mercato interno. Il sistema degli ecopunti sarebbe un regime derogatorio e temporaneo, terminante al più tardi nel 2003, e l'"acquis" comunitario sarebbe «integralmente» applicabile al termine di tale periodo transitorio, ai sensi dell'art. 11, n. 5, del protocollo. Tenuto conto di tali limiti e degli obiettivi del protocollo, lo scaglionamento della riduzione degli ecopunti nel corso di più anni costituirebbe l'unica interpretazione logica del protocollo.

55 Secondo il governo tedesco, risulta dall'art. 11, n. 3, seconda frase, del protocollo, che pone su un piano di parità il «corretto funzionamento del mercato interno» e la «tutela dell'ambiente nell'interesse della Comunità nel suo insieme», che la Commissione o il Consiglio non possono, nel quadro del meccanismo di riduzione degli ecopunti previsto all'art. 11, n. 2, lett. c), del protocollo, adottare misure che perturberebbero il corretto funzionamento del mercato interno. Inoltre, il legislatore comunitario disporrebbe, al momento dell'adozione delle disposizioni di attuazione del meccanismo di riduzione, di un potere discrezionale, come risulterebbe dall'espressione «misure appropriate», che compare nell'art. 11, n. 2, lett. c), del protocollo. Se la Commissione o il Consiglio fossero tenuti, in forza di tale disposizione, a trasporre le modalità di

calcolo presenti nell'allegato 5, punto 3, del protocollo senza poter tenere conto dell'impatto sul mercato interno, il riferimento alle «misure appropriate» sarebbe superfluo.

56 Riguardo alla parte del quarto motivo relativa alla ripartizione della riduzione degli ecopunti tra gli Stati membri, il governo tedesco sottolinea che risulta dall'art. 11, n. 6, del protocollo che la Commissione dispone di un ampio potere discrezionale per la ripartizione degli ecopunti. Il protocollo non consentirebbe di stabilire quale principio debba avere preminenza al riguardo, se quello di solidarietà o quello del "chi inquina paga", tanto più che quest'ultimo principio, ai sensi dell'art. 174, n. 2, primo comma, seconda frase, CE, fa parte dei principi base del diritto comunitario dell'ambiente.

57 Per quel che riguarda la censura relativa all'adozione tardiva del regolamento impugnato, la Commissione rileva che tale ritardo è intrinseco al sistema, dal momento che la Commissione e gli Stati membri dipendono completamente dall'informazione statistica fornita dalla Repubblica d'Austria. Ebbene, le informazioni relative al 1999 sarebbero state fornite da quest'ultima solo nel marzo 2000. Tenuto conto della procedura prevista dall'art. 16 del protocollo che doveva essere seguita, l'adozione del regolamento impugnato non sarebbe potuta avvenire prima dell'estate 2000 e la sua adozione nel mese di settembre 2000 sarebbe normale e non tardiva.

58 Riguardo al quinto motivo, relativo al metodo di calcolo della riduzione degli ecopunti corrispondente al superamento della soglia di viaggi rilevato nel 1999, il governo tedesco indica che, contrariamente a quanto sembra affermare la richiedente, l'inclusione nelle statistiche dei viaggi «illegali» non corrisponderebbe all'opinione della Commissione. L'esistenza di tali viaggi «illegali» sarebbe essenzialmente dovuta a carenze amministrative della Repubblica d'Austria. La richiedente non avrebbe menzionato che la Commissione e gli Stati membri erano d'accordo, nell'ambito del comitato degli ecopunti, sul fatto che non era necessario includere i viaggi «illegali» nel calcolo degli ecopunti, e che non erano pervenuti ad alcun accordo sulla definizione della "lista nera" dei viaggi.

59 Riguardo allo stesso motivo, anche la Commissione rileva che la Repubblica d'Austria ha presentato statistiche erronee che non considerano che i viaggi rientranti nella "lista nera", che sfuggono al sistema degli ecopunti, hanno nondimeno un effetto inquinante. Secondo la Commissione, la Repubblica d'Austria doveva pertanto sapere che la scoperta del suo errore nel calcolo delle statistiche avrebbe provocato una contestazione da parte degli altri Stati membri e un ritardo nell'adozione del regolamento impugnato.

Sull'urgenza e la ponderazione degli interessi

60 La richiedente considera che l'attuazione del regolamento impugnato avrebbe come conseguenza un danno grave e irreparabile per l'ambiente e la salute della popolazione.

61 Indipendentemente dalla riduzione delle emissioni di NO_x, la circolazione di merci provocherebbe emissioni di altre sostanze e produrrebbe rumore. Il sistema di fissazione di limiti massimi per i viaggi, previsto dall'art. 11, n. 2, lett. c), del protocollo, avrebbe precisamente lo scopo di proteggere la popolazione da un aumento sproporzionato della circolazione e dagli inconvenienti ad essa connessi in termini di emissioni tossiche, di rumore, di ingorghi e di mancanza di sicurezza sulle strade.

62 I danni per la foresta e per la salute tanto fisica quanto psichica della popolazione dovuti ad un aumento delle emissioni tossiche, del rumore, della sporcizia, della congestione sarebbero irreparabili e non potrebbero essere compensati mediante un indennizzo economico. Un'eventuale riduzione supplementare del traffico in transito, in caso di annullamento del regolamento impugnato nell'ambito del procedimento di merito, non potrebbe in alcun modo compensare i guasti già arrecati all'ambiente e alla salute della popolazione, e ancor meno risarcirli.

63 Secondo la richiedente, nel contesto della ponderazione degli interessi che deve essere effettuata, si dovrebbe tener conto del fatto che, in caso di rigetto del suo ricorso d'annullamento nel procedimento di merito, una riduzione dei viaggi, che in precedenza sarebbe stata imposta quale provvedimento provvisorio, potrebbe essere successivamente compensata mediante la concessione di quote supplementari, mentre, al contrario, i danni arrecati alla salute e all'ambiente da viaggi «illegali» non potrebbero in alcun modo essere risarciti nel caso in cui il suo ricorso nel procedimento principale venisse accolto.

64 Il Consiglio considera che, per quanto riguarda i danni la cui realizzazione la sospensione sarebbe diretta a prevenire, la richiedente si limita a formulare affermazioni vaghe, non basate su elementi di fatto. In particolare, la richiedente non indicherebbe affatto come il mantenimento in vigore del sistema del regolamento impugnato potrebbe provocare un danno né in che modo quest'ultimo sarebbe imputabile a tale regolamento. Secondo il Consiglio, alla maggioranza dei veicoli che traversano le strade austriache non sarebbe applicabile il sistema degli ecopunti e, anche ammesso che fosse provocato un danno alla salute pubblica e all'ambiente dalla circolazione stradale, non sarebbe possibile sapere in che misura ciò è provocato dagli autocarri assoggettati al sistema degli ecopunti.

65 La Commissione sostiene che dal 1991 l'inquinamento complessivo generato dal traffico in transito è diminuito del 55% in termini reali e che la maggior parte degli autocarri che circolano in Austria non è assoggettata al regime degli ecopunti. Inoltre, ciò che l'applicazione della soglia prevista all'art. 11, n. 2, lett. c), del protocollo garantirebbe sarebbe un'accelerazione della riduzione dell'inquinamento, ma, anche in caso di mancato superamento della detta soglia, il sistema degli ecopunti assicurerebbe di per sé una progressiva riduzione dell'inquinamento.

66 Il governo tedesco confuta, del pari, gli argomenti della richiedente a tal riguardo. Esso ricorda che il sistema degli ecopunti ha finora conseguito l'obiettivo previsto dal protocollo, vale a dire la riduzione costante delle emissioni medie di NO_x da parte degli autocarri in transito attraverso l'Austria. Quanto al danno alla salute pubblica, la richiedente non avrebbe precisato in che parte dell'Austria, per quale cerchia di persone e in forma di quali patologie esso comparirebbe. Dal momento che i presunti danni irreparabili per la salute temuti dalla richiedente non sono

emersi neppure allorché le emissioni tossiche erano più elevate, fino alla fine del 1999 e neppure nel 2000, sarebbe più che improbabile che danni di tale tipo compaiano nel corso degli anni seguenti, dal 2001 al 2003, quando la quota di ecopunti disponibile sarebbe sensibilmente inferiore a quella degli anni precedenti. La necessità di presentare la prova del danno varrebbe a maggior ragione nella fattispecie in quanto la richiedente, invocando la tutela della salute, mirerebbe a giustificare restrizioni alla libera circolazione delle merci e alla libera prestazione dei servizi.

67 Il governo tedesco aggiunge che non risulta dalla domanda in che modo la popolazione austriaca interessata dai presunti danni alla salute subirebbe, per l'applicazione del regolamento impugnato, un danno superiore a quello che subiscono i cittadini di altri Stati membri che vivono nelle immediate vicinanze di autostrade soggette ad un'intensa circolazione. Secondo tale governo, il traffico sulle strade di transito non ha potuto contribuire molto ad un rilevante effetto negativo sulla salute pubblica. Esso fa valere che la tratta del Brennero farebbe parte delle autostrade austriache meno soggette al traffico di autocarri.

68 Riguardo al danno ambientale, il governo tedesco rileva anche che la richiedente non ha precisato in quali parti del paese ci si dovrebbe eventualmente attendere che esso si realizzi, né che tipi di piante e di animali precisamente dovrebbero essere vittime del transito degli autocarri. Per quanto riguarda il presunto danno permanente alla foresta, la richiedente non preciserebbe se esista un nesso di causa effetto dimostrabile e se gli asseriti danni siano effettivamente irreparabili, tenuto conto delle capacità di rigenerazione della foresta. Relativamente al rumore, la richiedente non avrebbe dimostrato su quali tratte autostradali si sarebbe avuto, eventualmente, un danno connesso al rumore di livello superiore al rumore ammesso altrove in Austria. Non risulterebbe, inoltre, dal protocollo che il meccanismo di regolamento da esso previsto debba servire anche a proteggere dal rumore.

69 Per quel che attiene alla ponderazione degli interessi, il Consiglio replica che, in ogni caso, l'interesse al mantenimento dell'applicazione del regolamento

impugnato prevale su quello riguardante la sospensione dell'esecuzione. Qualora la Corte confermasse la validità del regolamento, il danno provocato dal provvedimento provvisorio richiesto sarebbe di fatto irreparabile per le imprese a cui si è impedito di effettuare il transito. L'idea della richiedente di aumentare successivamente gli ecopunti a titolo di compensazione sarebbe, per il Consiglio, assurda e in contrasto con il protocollo.

70 Dal canto suo, il governo tedesco osserva che la domanda della richiedente di applicare il saldo della riduzione dovuta al superamento della soglia dei viaggi nel 1999 al solo 2001 comporterebbe gravi perturbazioni del mercato interno. Una riduzione calcolata secondo la proposta di regolamento COM(2000) 395 def. della Commissione avrebbe quale conseguenza, per la Germania, una diminuzione del numero di viaggi di circa 80 000, il che pregiudicherebbe il flusso di merci per un valore di DEM 4 miliardi. A ciò si aggiungerebbero i danni che subirebbero le numerose medie imprese di trasporto tedesche e quelle di altri Stati membri che sarebbero colpite dalla riduzione. I danni che minaccerebbero la Comunità sarebbero da tre a sei volte più elevati di quelli che emergono dai calcoli già menzionati per la sola Germania.

Giudizio

71 Ai sensi degli artt. 242 CE e 243 CE, la Corte può, quando reputi che le circostanze lo richiedano, ordinare la sospensione dell'esecuzione dell'atto impugnato o disporre i provvedimenti provvisori necessari nelle cause delle quali è investita.

72 L'art. 83, n. 2, del regolamento di procedura prescrive che le domande fondate sugli artt. 242 CE o 243 CE debbano precisare l'oggetto della causa, i motivi di urgenza e gli argomenti di fatto e di diritto che giustifichino prima facie l'adozione del provvedimento provvisorio richiesto.

73 Secondo costante giurisprudenza, la sospensione dell'esecuzione e i provvedimenti provvisori possono essere accordati dal giudice del procedimento sommario se è comprovato che la loro concessione è giustificata prima facie in fatto e in diritto (fumus boni iuris) e che gli stessi sono urgenti in quanto occorre, per evitare un danno grave e irreparabile agli interessi del richiedente, che essi siano emanati e producano i loro effetti già prima della decisione nel procedimento principale. Il giudice del procedimento sommario procede altresì, se del caso, alla ponderazione degli interessi in gioco (v., ad esempio, ordinanza 25 luglio 2000, causa C-377/98 R, Paesi Bassi/Parlamento e Consiglio, Racc. pag. I-6229, punto 41).

74 Occorre innanzi tutto esaminare se le censure mosse dalla richiedente nei confronti del regolamento impugnato sono idonee a giustificare prima facie la concessione della sospensione e dei provvedimenti provvisori richiesti.

75 A tal riguardo, il sesto motivo, che si presenta in sostanza come un corollario dei motivi quarto e quinto, non richiede un esame separato.

76 Per quanto riguarda, in primo luogo, il motivo relativo alla mancata collegialità della decisione della Commissione di modificare la sua proposta di regolamento, la Commissione ha chiarito che il commissario responsabile si era fatto delegare per poter modificare tale proposta nel caso in cui una soluzione di compromesso avesse ottenuto la maggioranza qualificata del Consiglio, come si è verificato.

77 Si deve al riguardo osservare che, ai sensi dell'art. 13 del regolamento interno della Commissione nella sua versione in vigore alla data dei fatti, la Commissione «può delegare ad uno o ad alcuni dei suoi membri l'adozione, in suo nome e sotto il suo controllo, di provvedimenti di gestione o di amministrazione chiaramente definiti» e che essa può inoltre «incaricare uno od alcuni dei suoi membri, con il consenso del presidente, di adottare il testo definitivo (...) di una proposta da presentare alle altre istituzioni, il cui contenuto sostanziale sia già stato definito in riunione».

78 Nella fattispecie, la modifica della proposta di regolamento riguardava principalmente un aspetto, certamente importante, ma di natura tecnica, relativo all'applicazione delle modalità di calcolo, aspetto sul quale le opinioni degli Stati membri erano divergenti. Inoltre, secondo la Commissione, che non è stata smentita al riguardo, la modifica della sua proposta faceva seguito a precisazioni sull'interpretazione delle statistiche che sarebbero state apportate dalla richiedente successivamente alla proposta iniziale di regolamento. Non si può pertanto aderire senza riserva alla tesi della richiedente secondo la quale non sarebbe stato rispettato il principio di collegialità.

79 Per quel che riguarda, in secondo luogo, la possibilità per la Commissione di modificare a posteriori la proposta di regolamento che aveva presentato al Consiglio nell'ambito della procedura prevista dall'art. 16 del protocollo, si deve ricordare che la Corte ha già giudicato che, nell'ambito di una procedura detta «del comitato di regolamentazione», come quella della fattispecie, la Commissione dispone di un certo margine discrezionale per modificare la proposta relativa alle misure da adottare che sottopone al Consiglio (v., in tale senso, sentenze 20 novembre 1997, causa C-244/95, Moskof, Racc. pag. I-6441, punto 39; 18 novembre 1999, causa C-151/98 P, Pharos/Commissione, Racc. pag. I-8157, punto 23; e 4 luglio 2000, causa C-352/98 P, Bergaderm e Goupil/Commissione, Racc. pag. I-5291, punto 65).

80 Come è stato rilevato al punto 78 della presente ordinanza, le modifiche riguardavano, nella fattispecie, l'interpretazione delle statistiche e il metodo di calcolo. Gli argomenti formulati dalla richiedente pertanto non sembrano dimostrare, in prima analisi, che la Commissione abbia ecceduto il potere discrezionale del quale dispone in materia.

81 Per quel che riguarda, in terzo luogo, il motivo relativo ad un vizio di motivazione, occorre ricordare, da un lato, che il regolamento impugnato è stato adottato dopo la consultazione del comitato degli ecopunti, in seno al quale la richiedente era rappresentata e, d'altro lato, che la motivazione di un atto di portata generale non può in alcun modo riguardare ciascuna delle scelte tecniche da esso effettuate. I 'considerando' del regolamento, inoltre, consentono, prima facie, di comprenderne lo scopo e le ragioni.

82 In quarto luogo, riguardo al motivo relativo alla violazione del protocollo, occorre ricordare, preliminarmente, che, nell'ambito della valutazione del fumus boni iuris delle domande, non compete al giudice del procedimento sommario di pronunciarsi in via definitiva sull'interpretazione del protocollo.

83 Fatta tale premessa, è necessario riconoscere la serietà degli argomenti formulati dalla richiedente nella prima parte di tale motivo, secondo la quale le misure prescritte per il superamento, nel corso dell'anno 1999, della soglia prevista dall'art. 11, n. 2, lett. c), del protocollo potevano ricadere solo sull'anno seguente, vale a dire l'anno 2000. Lo stesso dicasi per quanto riguarda l'asserita illegittimità dell'art. 2, punto 1, del regolamento impugnato, nella misura in cui esso modifica l'art. 6, n. 2, secondo comma, del regolamento n. 3298/94, trasformando in regola generale per il futuro lo scaglionamento in più anni della riduzione degli ecopunti derivante dall'applicazione dell'art. 11, n. 2, lett. c), del protocollo.

84 Risulta infatti dal dettato dell'allegato 5, punto 3, del protocollo che le «misure appropriate» che, ai sensi dell'art. 11, n. 2, lett. c), del protocollo, devono essere adottate in caso di superamento della soglia prevista da quest'ultima disposizione sono applicate per l'anno successivo a quello nel corso del quale il superamento è stato constatato.

85 Si deve ricordare, a tal riguardo, che i protocolli e gli allegati di un atto d'adesione costituiscono disposizioni di diritto primario che, a meno che l'atto di adesione non disponga diversamente, possono essere sospese, modificate o abrogate soltanto mediante i procedimenti contemplati per la revisione dei trattati originari (v., in questo senso, sentenza 28 aprile 1988, cause riunite 31/86 e 35/86, LAISA/Consiglio, Racc. pag. 2285, punto 12).

86 Si deve tuttavia valutare se, come sostengono il Consiglio e le intervenienti, il contesto e la finalità del sistema degli ecopunti debbano portare ad un'altra interpretazione del protocollo, e in particolare del suo allegato 5.

87 L'obiettivo del sistema degli ecopunti istituito dall'accordo del 1992 e ripreso nel protocollo è quello di giungere ad una riduzione del 60% delle emissioni complessive di NO_x degli autocarri che traversano l'Austria in transito durante il periodo che intercorre tra il 1° gennaio 1992 e il 31 dicembre 2003.

88 Tale obiettivo, enunciato all'art. 11, n. 2, lett. a), del protocollo, era già stato fissato all'art. 15, n. 3, dell'accordo del 1992. Risulta dall'art. 15, nn. 1 e 2, di tale accordo che tale obiettivo è stato fissato per «ridurre i gas di scarico e il rumore provocati dagli autocarri in transito attraverso l'Austria», e ciò «[p]er garantire la necessaria tutela dell'ambiente e della salute pubblica». Risulta del pari dall'art. 15, n. 2, dell'accordo del 1992 che, al momento dell'istituzione del sistema degli ecopunti, è stato considerato che la riduzione delle emissioni di NO_x sarebbe considerata rappresentativa per valutare la riduzione dei gas di scarico e del rumore.

89 Da un primo esame dell'art. 11, n. 4, del protocollo, emerge che l'obiettivo della riduzione del 60% delle emissioni di NO_x presenta un carattere essenziale. Tale disposizione, infatti, prevede che, qualora la Commissione, alla luce dello studio scientifico in essa previsto circa il grado di realizzazione di tale obiettivo, giungesse alla conclusione che quest'ultimo era stato raggiunto durevolmente — ciò che non è avvenuto —, le disposizioni dell'art. 11, n. 2, del protocollo cesserebbero di essere applicate dal 1° gennaio 2001, ma che, se, per contro, la Commissione arrivasse alla conclusione che l'obiettivo della riduzione del 60% delle emissioni di NO_x non era stato raggiunto durevolmente — come si verifica nella fattispecie —, il Consiglio, pronunciandosi in conformità dell'art. 75 del Trattato CE (divenuto, a seguito di modifica, art. 71 CE), potrebbe adottare misure atte ad assicurare una tutela equivalente dell'ambiente, «in particolare una riduzione del 60% dell'inquinamento».

90 Nondimeno, il carattere essenziale dell'obiettivo di ridurre le emissioni di NO_x nel sistema degli ecopunti non appare, prima facie, atto a modificare l'interpretazione dell'art. 11, n. 2, lett. c), in combinato disposto con l'allegato 5, punto 3, del protocollo, come risulta dalla formulazione stessa delle disposizioni. Il meccanismo di riduzione degli ecopunti previsto da questi ultimi, infatti, è

applicato in caso di superamento della soglia di viaggi prevista dall'art. 11, n. 2, lett. c), del protocollo, e non della soglia di ecopunti o di emissioni di NO_x. Si deve osservare, a tal riguardo, che tanto la soglia di viaggi quanto il meccanismo attivato dal suo superamento sono stati ripresi, senza sostanziali modifiche, dall'art. 15, n. 5, punto 2, e dall'allegato IX, punto 4, dell'accordo del 1992.

91 Fondandosi quindi sulla soglia dei viaggi, l'art. 11, n. 2, lett. c), e l'allegato 5, punto 3, del protocollo sembrano tendere non solo alla riduzione delle emissioni di NO_x — obiettivo che, per di più, non può essere favorito da una riduzione del numero di ecopunti —, ma anche, quale obiettivo complementare, alla limitazione del numero di viaggi, il cui aumento è considerato una perturbazione da evitarsi.

92 A prima vista, infine, non sembra che la divergenza che sembra così esistere tra le disposizioni citate del protocollo e quelle del regolamento impugnato possa essere giustificata dalle necessità di integrazione della Repubblica d'Austria nel mercato interno.

93 In effetti, le disposizioni del protocollo di cui trattasi fissano precisamente un regime transitorio che deroga, per quanto necessario, alle regole di funzionamento del mercato interno. Certamente, qualunque disposizione di un atto di adesione che comporti una deroga alle norme del Trattato relative alla libera circolazione di merci deve essere interpretata restrittivamente (v. sentenza 3 dicembre 1998, causa C-233/97, KappAhl, Racc. pag. I-8069, punto 18), in vista della realizzazione più agevole degli scopi del Trattato e dell'applicazione intera delle sue norme (sentenza 25 febbraio 1988, cause riunite 194/85 e 241/85, Commissione/Grecia, Racc. pag. 1037, punto 20).

94 Per contro, riguardo alla parte del primo motivo relativa alle modalità di ripartizione della riduzione degli ecopunti tra gli Stati membri, poiché il

protocollo non offre alcuna indicazione in merito al metodo da seguire, occorre ammettere, senza pregiudizio delle valutazioni che saranno effettuate nel corso del giudizio di merito, che le istituzioni dispongono, prima facie, di un certo potere discrezionale al riguardo, che pare quindi possa essere sottoposto solo ad un limitato sindacato giurisdizionale.

95 Ora, gli argomenti dedotti dalla richiedente non arrivano a dimostrare, ad una prima analisi, che il Consiglio abbia ecceduto il margine discrezionale di cui dispone in materia decidendo che la riduzione degli ecopunti sarebbe stata sopportata dagli Stati che avevano contribuito al superamento della soglia prevista dall'art. 11, n. 2, lett. c), del protocollo. In particolare, il regolamento impugnato sembra fondarsi su un metodo che, senza pregiudizio per la valutazione finale circa la sua validità, non appare né manifestamente arbitrario né, prima facie, irragionevole.

96 Per quel che riguarda, in quinto luogo, il metodo di calcolo della riduzione degli ecopunti che è stata ripreso dal regolamento impugnato, si deve osservare, da un lato, che la Commissione ha affermato che la sua proposta iniziale di regolamento era basata sulla premessa che gli autocarri ai quali le statistiche degli ecopunti per il 1999 attribuivano un valore di emissioni di NO_x pari a zero erano autocarri che non inquinavano. Ebbene, si sarebbe accertato in seguito, secondo le affermazioni della Commissione che si trattava, di fatto, di viaggi «illegali» nel senso che gli autocarri interessati avrebbero dovuto versare ecopunti.

97 D'altra parte, se, come riconosce la richiedente stessa, l'art. 11, n. 2, lett. c), del protocollo mira a tener conto dell'eventualità secondo la quale i progressi tecnici realizzati nella progettazione di motori più puliti consentirebbero di superare le previsioni in base alle quali sono state fissate, nell'allegato 4 del protocollo, le tappe annuali di riduzione delle emissioni di NO_x, prima facie, non appare né arbitrario né irragionevole considerare che le statistiche riguardanti i viaggi rientranti nella «lista nera», che non rispecchiavano la realtà dell'inquinamento causato da tali viaggi, non dovevano essere prese in considerazione per effettuare il calcolo necessario per adeguare il numero di ecopunti ai progressi tecnici reali realizzati nella progettazione di motori meno inquinanti.

98 In tali condizioni, e tenuto conto del carattere limitato del sindacato giurisdizionale che deve essere effettuato allorché, come nella fattispecie, le istituzioni dispongono, prima facie, di un certo potere discrezionale, non può essere accettata senza riserva la tesi della richiedente secondo la quale il metodo utilizzato per calcolare la riduzione del numero di ecopunti costituirebbe una violazione del protocollo.

99 Risulta da quel che precede che la maggior parte delle censure formulate dalla richiedente riguardo al regolamento impugnato non prevalgono, al termine di un primo esame, sulle giustificazioni e le spiegazioni fornite dal Consiglio, dalla Repubblica federale di Germania e dalla Commissione.

100 Per contro, la censura relativa alla violazione del protocollo per il fatto di scaglionare su quattro anni la riduzione del numero di ecopunti a seguito del superamento nel 1999 della soglia prevista all'art. 11, n. 2, lett. c), del protocollo, nonché di trasformare lo scaglionamento di tali riduzioni in regola generale per il futuro, desta seri dubbi sulla legittimità degli artt. 1 e 2, punto 1, del regolamento impugnato, che, a questo stadio, non hanno potuto esser risolti dalle osservazioni delle altre parti.

101 Occorre pertanto esaminare se la domanda ottemperi ai requisiti dell'urgenza.

102 Al fine di valutare se questo sia il caso, occorre innanzi tutto constatare che i danni per la foresta e per la salute tanto fisica quanto psichica della popolazione, che, secondo la richiedente, deriverebbero dall'applicazione del regolamento impugnato, sono stati evocati in modo molto generico.

103 Si deve tuttavia considerare dimostrato che l'applicazione del regolamento comporta un aumento dei viaggi in transito attraverso l'Austria e degli elementi nocivi che ne derivano.

104 É infatti incontestato che la soglia di viaggi espressamente prevista dall'art. 11, n. 2, lett. c), del protocollo è stata superata nel 1999. La riduzione degli ecopunti da ciò derivante, che, come risulta dall'analisi delle disposizioni pertinenti del protocollo effettuata ai punti 83-93 della presente ordinanza, avrebbe dovuto, a prima vista, essere effettuata nel suo complesso per l'anno 2000, è stata ripartita su più anni, fino al 2003. I dati provvisori forniti dalla Commissione, su richiesta della Corte, nell'ambito del presente procedimento, mostrano che quasi certamente tale soglia è stata di nuovo superata nel corso dell'anno 2000.

105 Ora, il protocollo, e in particolare l'art. 11, n. 2, lett. c), e il suo allegato 5, punto 3 — come peraltro l'accordo del 1992 —, riconoscono, implicitamente, ma necessariamente, che dal mero aumento del numero dei viaggi deriva un danno.

106 Tale danno presenta peraltro un carattere irreversibile in quanto gli elementi nocivi che derivano dall'intensità della circolazione non possono, per la loro stessa natura, essere eliminati retroattivamente. Il risarcimento adeguato di tali perturbazioni sarebbe estremamente difficile, se non impossibile.

107 Occorre, inoltre, sottolineare che tanto l'art. 11, n. 2, lett. c), del protocollo quanto il regolamento impugnato non saranno più applicati alla fine del periodo transitorio previsto all'art. 11 del protocollo.

108 Ne consegue che non si può escludere che, allorché verrà pronunciata la sentenza di merito, le disposizioni del regolamento impugnato abbiano già spiegato quasi completamente i loro effetti.

109 Si deve, a tal riguardo, sottolineare che l'effetto positivo che le riduzioni di ecopunti previste dal protocollo in caso di superamento della soglia di viaggi potrebbero esercitare sulla promozione di mezzi alternativi di trasporto — obiettivo perseguito tanto dal protocollo quanto dall'accordo del 1992 — è del pari limitato al periodo transitorio.

110 Infine, l'urgenza di cui si può avvalere la richiedente deve, a maggior ragione, essere presa in considerazione dal giudice del procedimento sommario, in quanto, come risulta dai punti 83-93 della presente ordinanza, il motivo relativo alla violazione del protocollo appare particolarmente serio.

111 Appare pertanto necessario accordare alla richiedente un'adeguata tutela provvisoria per evitare il danno che risulterebbe dall'applicazione delle disposizioni la cui legittimità può essere messa seriamente in dubbio. Infatti, il principio generale che sancisce il diritto ad una tutela giurisdizionale completa ed effettiva implica che possa essere garantita la tutela provvisoria dei singoli, ove essa sia necessaria per la piena efficacia della futura decisione definitiva, onde evitare una lacuna nella tutela giuridica garantita dalla Corte (v., segnatamente, ordinanza 12 dicembre 1968, causa 27/68 R, Renckens/Commissione, Racc. 1969, pag. 255, in particolare pag. 257; sentenze 19 giugno 1990, causa C-213/89, Factortame e a., Racc. pag. I-2433, punto 21, e 21 febbraio 1991, cause riunite C-143/88 e C-92/89, Zuckerfabrik Süderdithmarschen e Zuckerfabrik Soest, Racc. pag. I-415, punti 16-18, e ordinanza 3 maggio 1996, causa C-399/95 R, Germania/Commissione, Racc. pag. I-2441, punto 46).

112 Nella fattispecie, tuttavia, non occorre ordinare né la sospensione dell'esecuzione dell'art. 1 del regolamento impugnato, né i provvedimenti provvisori complementari richiesti dalla richiedente.

113 Tali provvedimenti, infatti, non sarebbero atti ad eliminare retroattivamente il danno derivante dal fatto che non si era operata nel 2000 la riduzione degli ecopunti prevista dal protocollo in seguito al superamento della soglia dei viaggi nel 1999, in quanto tale danno si è già prodotto in modo irreversibile e non compete al giudice del procedimento sommario stabilire misure idonee a compensarlo.

114 La sospensione dell'esecuzione dell'art. 2, punto 1, del regolamento impugnato appare, per contro, adeguata ad evitare il danno futuro che molto probabilmente si produrrebbe nel caso in cui nuovi superamenti della soglia prevista all'art. 11, n. 2, lett. c), del protocollo — ivi incluso un superamento nel corso dell'anno 2000, che è pressoché certo — non fossero seguiti dalla corrispondente applicazione della riduzione degli ecopunti e dalla diminuzione del traffico da ciò derivante, complessivamente nell'anno che segue quello in cui è avvenuto tale superamento.

115 Per di più appare che tale disposizione è enucleabile dal resto del regolamento impugnato e può pertanto essere sospesa senza porre in pericolo, quanto al resto, l'applicazione di tale regolamento.

116 Tale conclusione non è messa in discussione dalla ponderazione degli interessi dei quali la richiedente chiede la tutela con i danni per il mercato interno che, secondo il Consiglio e le parti intervenienti, risulterebbero dalla sospensione dell'esecuzione richiesta.

117 Il regime degli ecopunti, infatti, costituisce precisamente una deroga alle normali regole di funzionamento del mercato interno. Un rischio di perturbazione del corretto funzionamento del mercato interno è quindi inerente alla logica del sistema di riduzione degli ecopunti come previsto nel protocollo.

118 Il Consiglio e le parti intervenienti, inoltre, non sono riusciti a dimostrare né che il regolamento impugnato consentirebbe di evitare tali rischi di perturbazione, né che tali perturbazioni sarebbero di portata tale da far pendere la bilancia degli interessi a sfavore della richiedente.

119 Infatti, occorre innanzi tutto osservare che lo scaglionamento della riduzione degli ecopunti si limita, a prima vista, solo a rinviare le perturbazioni sul mercato interno che restano la conseguenza ineluttabile di qualsiasi riduzione. Lo scaglionamento automatico della riduzione lungo più anni, inoltre, non sembra affatto idoneo ad evitare che la soglia prevista all'art. 11, n. 2, lett. c), del protocollo sia nuovamente superata l'anno successivo a quello nel corso del quale il superamento è stato constatato, con la conseguenza di cumulare sugli ultimi anni del periodo transitorio nuove riduzioni con quelle derivanti dai superamenti constatati negli anni precedenti e già ripartite su questi ultimi anni.

120 Quanto alla portata delle asserite perturbazioni, è pacifico che esistono mezzi alternativi per il trasporto delle merci di cui trattasi. Per di più, lo sviluppo e la promozione di mezzi alternativi di trasporto delle merci costituiscono un obiettivo principale del protocollo. Il Consiglio considera inoltre, nel nono 'considerando' del regolamento impugnato, che «è pertanto urgente e necessario» un maggior uso del trasporto ferroviario di merci, nel trasporto combinato, in quanto tale uso consente di ridurre il fabbisogno di ecopunti ed è meno dannoso per l'ambiente.

121 Risulta dal complesso delle considerazioni che precedono che si deve disporre la sospensione dell'esecuzione dell'art. 2, punto 1, del regolamento impugnato e respingere la domanda di provvedimenti sommari quanto al resto.

Per questi motivi,

IL PRESIDENTE DELLA CORTE

così provvede:

1) L'esecuzione dell'art. 2, punto 1, del regolamento (CE) del Consiglio 21 settembre 2000, n. 2012, che modifica l'allegato 4 del protocollo n. 9 dell'atto di adesione del 1994 e il regolamento (CE) n. 3298/94 per quanto riguarda il sistema di ecopunti per autocarri adibiti al trasporto di merci in transito attraverso l'Austria, è sospesa fino alla pronuncia della sentenza di merito.

2) La domanda è respinta quanto al resto.

3) Le spese sono riservate.

Lussemburgo, 23 febbraio 2001

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente

G.C. Rodríguez Iglesias