CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
PAOLO MENGOZZI
presentate l'11 gennaio 2007 [1]

Indice

I — Introduzione ..... I - 2476

II — Contesto normativo ..... I - 2476

A — La Normativa comunitaria ..... I - 2476

B — La Normativa finlandese ..... I - 2476

III — Procedimento precontenzioso ..... I - 2479

IV — Conclusioni delle parti e procedimento davanti alla Corte ..... I - 2479

V — Sull'inadempimento ..... I - 2480

A — Sintesi degli argomenti delle parti ..... I - 2480

B — Valutazione ..... I - 2484

1. Sull'obbligo del permesso di trasferimento ..... I - 2484

a) Osservazioni preliminari ..... I - 2484

b) Sulla sussistenza di un ostacolo alla libera circolazione delle merci ... I - 2486

c) Sulle eventuali giustificazioni dell'ostacolo ..... I - 2488

i) Sulla sicurezza stradale ..... I - 2489

ii) Sull'efficacia del controllo fiscale ..... I - 2490

2. Sulla durata di validità del permesso di trasferimento ..... I - 2493

VI — Sulle spese ..... I - 2494

VII — Conclusione ..... I - 2495

1 — Lingua originale: il francese.

I — Introduzione

1. Nella presente causa, la Commissione delle Comunità europee, con il suo ricorso presentato il 9 febbraio 2005, chiede alla Corte di dichiarare che la Repubblica di Finlandia, esigendo un permesso di trasferimento («siirtolupa») per l'importazione e la messa in circolazione di veicoli legalmente immatricolati e utilizzati in un altro Stato membro, è venuta meno agli obblighi che le incombono ai sensi degli artt. 28 CE e 30 CE.

II — Contesto normativo

A — *La normativa comunitaria*

2. L'art. 28 CE vieta le restrizioni quantitative all'importazione fra gli Stati membri, nonché qualsiasi misura di effetto equivalente.

3. Ai sensi dell'art. 30 CE, sono autorizzati i divieti o le restrizioni all'importazione tra gli Stati membri giustificati, in particolare, da motivi di pubblica sicurezza e di tutela della salute e della vita delle persone, purché non costituiscano un mezzo di discriminazione arbitraria né una restrizione dissimulata al commercio intracomunitario.

B — *La normativa finlandese*

4. L'art. 8 della legge 11 dicembre 2002, relativa agli autoveicoli (ajoneuvolaki 1090/2002), sancisce un obbligo generale di immatricolazione e di assoggettamento al controllo tecnico, salvo eccezioni previste dalla legge in questione o in forza di essa. Ai sensi dell'art. 64 della detta legge, possono essere previste con decreto deroghe all'obbligo di immatricolazione nel caso di veicoli immatricolati all'estero e che devono circolare sulla rete stradale finlandese solo occasionalmente o temporaneamente [2].

5. L'art. 1 della legge 29 dicembre 1994, relativa alla tassa di immatricolazione degli autoveicoli (autoverolaki 1482/1994), formula una regola generale secondo cui detta tassa («autovero») deve essere pagata prima dell'immatricolazione o della messa in servizio dei veicoli in Finlandia. L'art. 35 di tale legge prevede eccezioni all'assoggettamento

2 — Ai sensi dell'art. 12, n. 10, della legge 30 dicembre 2003, relativa alla tassa annuale sugli autoveicoli (ajoneuvoverolaki 2003/1281), un veicolo utilizzato avvalendosi di un permesso di trasferimento è parimenti esonerato della tassa annuale («ajoneuvovero»).

generale alla tassa di immatricolazione, a favore dei veicoli utilizzati in maniera temporanea e dei veicoli utilizzati avvalendosi di un permesso di trasferimento.

6. Le eccezioni all'obbligo di immatricolazione sono state stabilite nel decreto 18 dicembre 1995 sull'immatricolazione degli autoveicoli (asetus ajoneuvojen rekisteröinnistä 1598/1995) (in prosieguo: il «decreto 1598/1995»), il cui art. 8, n. 2, prevede che un veicolo immatricolato all'estero o un veicolo munito di una targa di immatricolazione provvisoria possa essere messo in circolazione in Finlandia senza dichiarazione di immatricolazione, alle condizioni previste dagli artt. 46-48, 48 bis, 49-51, 51 bis, 51 ter e 52-56 del medesimo decreto. Altrettanto dicasi per la circolazione di un veicolo per il quale è stato rilasciato un permesso di trasferimento.

7. L'art. 48 del decreto 1598/1995 dispone quanto segue:

«1. Il servizio incaricato dell'immatricolazione e l'amministrazione delle dogane possono rilasciare, su domanda, un permesso scritto di trasferimento che autorizza la guida di un veicolo non immatricolato in Finlandia, al fine di sottoporlo al controllo tecnico o ai fini del trasferimento, dell'esposizione, della partecipazione ad una competizione o della dimostrazione in Finlandia o per un altro motivo particolare ai fini del trasferimento del veicolo. I numeri (contrassegni autoadesivi) di trasferimento sono forniti al momento del rilascio del permesso di trasferimento.

2. Tale permesso di trasferimento è rilasciato a condizione che il veicolo sia coperto da un'assicurazione automobilistica in corso di validità e che la tassa annuale (...) sia stata pagata.

3. Il permesso di trasferimento è rilasciato per il tempo necessario alla circolazione del veicolo. Non si possono rilasciare permessi di durata superiore a sette giorni se non sussistono motivi particolarmente gravi. La partecipazione a una competizione non può essere considerata come un motivo del genere.

4. Un veicolo non può essere utilizzato con un permesso di trasferimento se non è idoneo alla circolazione in ragione del suo stato, delle sue dimensioni o del suo peso».

8. Nel 2003, nel suddetto articolo è stato introdotto un n. 5, che prende effetto il 1° gennaio 2004. Esso prevede un permesso

di trasferimento prolungato che permette a un singolo di utilizzare in via provvisoria, per tre mesi al massimo, anteriormente alla prima immatricolazione, per le proprie esigenze, un veicolo da questi importato. Tale disposizione è stata in vigore fino al 31 dicembre 2005.

9. L'art. 48 bis del decreto 1598/1995 indica le modalità di apposizione sui veicoli dei numeri (contrassegni autoadesivi) di trasferimento.

10. L'art. 49 del medesimo decreto prevede che, quando il veicolo è in circolazione, il conducente deve essere in possesso del certificato di autorizzazione al trasferimento.

11. L'art. 21, n. 2, del decreto 18 dicembre 2003, sulle informazioni trascritte nel registro automobilistico (valtioneuvoston asetus ajoneuvoliikennerekisterin tiedoista 1116/2003) elenca le informazioni relative al permesso di trasferimento che sono riprodotte nel registro automobilistico, cioè «il nome, l'indirizzo, il numero personale o d'impresa o di associazione del detentore del permesso, la marca del veicolo, il modello, il numero del costruttore, il numero di immatricolazione, l'assicurazione, la data e l'autorità di rilascio del permesso, la sua durata di validità, la destinazione d'uso del veicolo, i pagamenti relativi al permesso e, se del caso, l'itinerario».

12. Infine, l'art. 65 del decreto 1598/1995 stabilisce le sanzioni per l'inosservanza delle disposizioni del decreto stesso. Esso prevede che un funzionario di polizia, delle dogane o delle guardie di frontiera possa confiscare le targhe di immatricolazione del veicolo, nonché il permesso di trasferimento e i contrassegni autoadesivi e immobilizzare così il veicolo. Su autorizzazione scritta rilasciata dalla polizia, dall'amministrazione delle dogane o dal servizio delle guardie di frontiera, il veicolo sottoposto a tale confisca può essere condotto altrove per una riparazione o un controllo tecnico.

13. In sintesi, per la messa in circolazione di un veicolo immatricolato e utilizzato in uno Stato membro diverso dalla Repubblica di Finlandia o non ancora immatricolato, un residente finlandese deve immatricolare il proprio veicolo in Finlandia prima di poterlo utilizzare, oppure richiedere, alle autorità finlandesi competenti, un permesso di trasferimento che, una volta rilasciato dalle suddette autorità, lo autorizza a circolare per un periodo di sette giorni in tale Stato prima di procedere all'immatricolazione del veicolo e che lo esonera, durante tale periodo, dal pagamento della relativa tassa. Il permesso di trasferimento è necessario anche qualora un veicolo di un residente finlandese transiti, attraverso la Finlandia, verso un altro Stato membro. In mancanza dell'ottenimento del suddetto permesso o alla scadenza della durata di validità dello stesso, è vietato l'uso del veicolo.

III — Procedimento precontenzioso

14. Dopo aver ricevuto numerosi reclami concernenti la normativa finlandese e la prassi delle autorità finlandesi relative al rilascio del permesso di trasferimento richiesto all'atto dell'importazione di un veicolo immatricolato all'estero, il 17 maggio 2002 la Commissione ha indirizzato al governo finlandese una lettera con cui si chiedevano chiarimenti sulla normativa controversa.

15. Il 9 aprile 2003 la Commissione, non avendo ritenuto soddisfacenti le risposte fornite dalla Repubblica di Finlandia, indirizzava a quest'ultima una lettera di diffida in cui rilevava che l'obbligo, per le persone residenti in Finlandia che desiderano importare un veicolo immatricolato all'estero, di richiedere un permesso di trasferimento sin dal momento del passaggio della frontiera finlandese, unito all'obbligo di riassicurare il veicolo in Finlandia, restringeva la libera circolazione delle merci e, pertanto, contravveniva all'art. 28 CE. La Commissione rilevava altresì che la durata di validità di sette giorni del permesso di trasferimento era troppo breve e, di conseguenza, in contrasto con l'art. 28 CE.

16. Dopo aver esaminato la risposta della Repubblica di Finlandia alla lettera di diffida, la Commissione, con lettera del 16 dicembre 2003, le indirizzava un parere motivato, in conformità dell'art. 226 CE.

17. La Commissione, avendo rilevato che la Repubblica di Finlandia aveva reiterato le proprie osservazioni iniziali e non aveva adottato le misure per conformarsi al parere motivato nel termine che le era stato impartito, ha deciso di proporre il presente ricorso.

IV — Conclusioni delle parti e procedimento davanti alla Corte

18. La Commissione chiede che la Corte voglia:

— dichiarare che la Repubblica di Finlandia, esigendo un permesso di trasferimento per i veicoli legalmente immatricolati e utilizzati in un altro Stato membro, è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza degli artt. 28 CE e 30 CE;

— condannare la Repubblica di Finlandia alle spese.

19. La Repubblica di Finlandia chiede che la Corte voglia:

— respingere il ricorso;

— condannare la Commissione alle spese.

20. Dopo aver proceduto allo scambio delle rispettive memorie, le parti hanno svolto le loro difese orali nel corso dell'udienza del 9 novembre 2006.

V — Sull'inadempimento

A — *Sintesi degli argomenti delle parti*

21. La Commissione, in via principale, ritiene che gli artt. 28 CE e 30 CE ostino al regime del permesso di trasferimento introdotto dal decreto 1598/1995.

22. La Commissione considera la procedura del permesso di trasferimento come una fase amministrativa regolamentare che precede la procedura di immatricolazione vera e propria del veicolo, quando una persona che risiede in Finlandia vuole importare un veicolo legalmente immatricolato in un altro Stato membro.

23. Ad avviso della Commissione, l'istituzione di un tale permesso presenta le caratteristiche di una restrizione quantitativa all'importazione o di una misura di effetto equivalente ai sensi dell'art. 28 CE, in quanto una persona residente in Finlandia non ha alcuna garanzia legale di poter ivi mettere in circolazione un veicolo legalmente immatricolato in un altro Stato membro e da essa importato in Finlandia o da essa trasferito attraverso quest'ultimo Stato verso un altro Stato membro.

24. Secondo la Commissione, risulta in particolare dalla formulazione dell'art. 48 del decreto 1598/1995 che il rilascio del permesso di trasferimento è rimesso alla valutazione discrezionale delle autorità competenti, senza che, di conseguenza, il richiedente abbia alcuna garanzia in merito al suo ottenimento. Ciò sarebbe anche confermato dall'impossibilità di sapere con certezza in base a quali criteri viene concesso tale permesso.

25. Essa sottolinea altresì che il detentore del veicolo deve, in generale, fermarsi alla

frontiera finlandese per richiedere il permesso di trasferimento e che, in ogni caso, la richiesta di tale permesso impone, anche se presentata anticipatamente rispetto al passaggio della frontiera, spostamenti da parte della persona che intende importare il veicolo fino all'ufficio doganale e comporta spese.

26. La Commissione sostiene che, in ogni caso, alla luce della giurisprudenza della Corte, l'art. 28 CE osta ad una normativa nazionale che mantenga l'obbligo, anche meramente formale, di licenze di importazione o di qualsiasi altro simile procedimento.

27. Inoltre, in risposta agli argomenti del governo finlandese volti a giustificare il rilascio del permesso di trasferimento per motivi legati all'efficacia del controllo fiscale, alla sicurezza stradale e all'aggiornamento del registro automobilistico, la Commissione sostiene, da un lato, che l'efficacia del controllo fiscale può essere garantita con mezzi che restringono in maniera minore la libera circolazione delle merci e, dall'altro, che il sistema del permesso di trasferimento non può essere neppure giustificato da motivi legati alla sicurezza stradale, in particolare poiché detto permesso è richiesto solamente per i veicoli immatricolati all'estero appartenenti a persone residenti in Finlandia. In relazione all'argomento della Repubblica di Finlandia relativo all'esigenza di conoscere le caratteristiche tecniche dei veicoli non immatricolati in Finlandia, la Commissione aggiunge che il ricorso ai mezzi previsti dalla direttiva del Consiglio 29 aprile 1999, 1999/37/CE, relativa ai documenti di immatricolazione dei veicoli [3], consente di soddisfare una simile esigenza sulla base dell'immatricolazione rilasciata da un altro Stato membro.

28. Infine, in via subordinata, la Commissione sostiene che, supponendo che la Corte escluda l'inadempimento relativo al rilascio del permesso di trasferimento, la durata di validità di sette giorni del suddetto permesso sarebbe, considerata la sua brevità, di per sé in contrasto con gli artt. 28 CE e 30 CE. La Commissione fonda la sua valutazione sulla sentenza Cura Anlagen [4].

29. In proposito, la Commissione, nella propria replica, sottolinea che un periodo di sette giorni si dimostra insufficiente per procedere a tutte le formalità necessarie per l'immatricolazione del veicolo in Finlandia e al pagamento della relativa tassa.

30. Per giunta, la Commissione non comprende le ragioni per cui le autorità finlandesi non potrebbero modificare la disciplina attuale in modo da sostituire al sistema del

3 — GU L 138, pag. 57.

4 — Sentenza 21 marzo 2002, causa C-451/99 (Racc. pag. I-3193).

permesso di trasferimento con durata di validità di sette giorni, il diritto di utilizzare il vicolo per tre mesi prima della sua immatricolazione in Finlandia.

31. In via preliminare, la Repubblica di Finlandia fa rilevare che essa aderisce a tre convenzioni internazionali sui trasporti [Parigi (1923), Ginevra (1949) e Vienna (1968)] e che queste convenzioni richiedono che un veicolo utilizzato in Finlandia debba essere ivi immatricolato. La Repubblica di Finlandia rileva altresì che, se una persona residente in modo permanente in Finlandia desidera utilizzare in questo Stato un veicolo immatricolato in un altro Stato membro, essa deve ottenere a tal fine un permesso di trasferimento che autorizzi l'importazione del veicolo e i relativi contrassegni autoadesivi, in quanto le targhe di immatricolazione straniere provvisorie o definitive non sono ammesse a sostituire il permesso di trasferimento.

32. La Repubblica di Finlandia sostiene poi, in via principale, che il sistema del permesso di trasferimento, distinto dalla vera e propria procedura di immatricolazione dei veicoli, non costituisce una restrizione alle importazioni ai sensi dell'art. 28 CE.

33. Essa insiste sul fatto che, diversamente da quanto sostiene la Commissione, il rilascio del permesso di trasferimento non ha alcun rapporto diretto con il passaggio della frontiera. Il fatto generatore dell'obbligo di munirsi di un permesso, sarebbe, per contro, la messa in circolazione del veicolo. Pertanto, l'obbligo del permesso di trasferimento sussisterebbe indistintamente per tutti i veicoli non ancora immatricolati in Finlandia.

34. La Repubblica di Finlandia sottolinea, oltre al costo esiguo del permesso di trasferimento [5], la rapidità e la semplicità della procedura per l'ottenimento del suddetto permesso, dato che esso è rilasciato senza previo controllo tecnico del veicolo, in quanto, in fondo, il richiedente non è tenuto a essere in possesso del veicolo quando presenta la domanda del permesso in questione.

35. D'altra parte, la Repubblica di Finlandia rileva che il potere di valutazione delle autorità competenti a rilasciare il permesso di trasferimento è vincolato dalle condizioni di rilascio di quest'ultimo e che la decisione delle suddette autorità non può quindi fondarsi su una valutazione arbitraria, contrariamente a quanto sostenuto dalla Commissione.

36. In via subordinata, la Repubblica di Finlandia ritiene che la procedura del

5 — Secondo gli atti di causa, il costo del permesso di trasferimento sarebbe di 14 euro per veicolo.

permesso di trasferimento sia, in ogni caso, giustificata, poiché si tratta dello strumento più semplice per garantire la realizzazione degli obiettivi dell'efficacia del controllo fiscale, dell'aggiornamento del registro automobilistico e della salvaguardia della sicurezza stradale.

37. In proposito, da un lato, essa rileva che, quando un veicolo non immatricolato (in Finlandia) circola sul territorio finlandese, occorre poter verificare senza rischio di errore se si tratta di un veicolo esonerato dalla tassa di immatricolazione o di un veicolo per il quale detta tassa avrebbe dovuto essere pagata. L'esistenza del permesso di trasferimento consente di stabilire in modo affidabile, per i veicoli appartenenti a residenti finlandesi, la data della messa in circolazione del veicolo, punto di partenza per il calcolo della durata di utilizzo in franchigia, ed evita il ricorso, sui veicoli muniti di targhe di immatricolazione straniere, a controlli stradali massicci che sarebbero necessari in mancanza di permesso di trasferimento.

38. D'altro canto, essa sostiene che il sistema del permesso di trasferimento garantisce che le informazioni relative al veicolo utilizzato e al detentore del suddetto permesso siano trascritte nel registro automobilistico, fatto indispensabile alla luce dell'obiettivo della sicurezza stradale. Essa aggiunge che i dati trascritti nel registro sono necessari in caso di infrazione al codice della strada o di incidente, nonché ai fini del controllo delle caratteristiche tecniche del veicolo che hanno un'incidenza sulla sicurezza stradale. Contrariamente a quanto sostiene la Commissione in relazione dalla direttiva 1999/37, tali dati non potrebbero essere raccolti validamente basandosi unicamente sul registro automobilistico dello Stato membro in cui il veicolo è già stato immatricolato. Sebbene l'art. 9 di tale direttiva menzioni il ricorso a strumenti elettronici interconnessi tra le autorità competenti degli Stati membri, non sussisterebbe nella Comunità alcun registro comune che consenta di ottenere rapidamente e in modo affidabile informazioni sui veicoli.

39. Infine, la Repubblica di Finlandia ritiene che la durata di validità del permesso di trasferimento sia conforme al principio di proporzionalità e non sia, quindi, in contrasto con gli artt. 28 CE e 30 CE, tenuto conto, in particolare, della flessibilità e della semplicità del rilascio del suddetto permesso, derivante dall'assenza di un preventivo controllo tecnico del veicolo. D'altra parte, la durata di validità potrebbe essere prolungata su domanda.

40. Essa aggiunge che la durata di validità di sette giorni riguarderebbe soprattutto i veicoli importati per essere venduti, i veicoli in transito o quelli che devono circolare in Finlandia solo per un breve periodo. La Repubblica di Finlandia precisa che negli altri casi, in generale, è rilasciato conformemente all'art. 48, n. 5, del decreto 1598/1995, un permesso di trasferimento la cui validità è stata portata a tre mesi. Essa rileva, tuttavia,

che tale permesso di trasferimento prolungato non è oggetto del presente ricorso.

B — *Valutazione*

1. Sull'obbligo del permesso di trasferimento

a) Osservazioni preliminari

41. Dinanzi alla Corte, la Commissione contesta, in via principale, alla Repubblica di Finlandia il fatto di essere venuta meno agli obblighi che le incombono ai sensi degli artt. 28 CE e 30 CE, esigendo che, per i veicoli legalmente immatricolati e utilizzati in un altro Stato membro, i rispettivi detentori o proprietari richiedano il rilascio di un permesso di trasferimento ai fini della loro messa in circolazione in Finlandia.

42. In relazione al procedimento precontenzioso e agli argomenti esposti dalle parti dinanzi alla Corte, vale la pena di formulare quattro osservazioni preliminari prima di procedere alla valutazione dell'esistenza dell'inadempimento contestato.

43. Innanzitutto, desidero precisare che il presente procedimento non pregiudica la competenza dalla Repubblica di Finlandia, come riconosciuta dalle convenzioni internazionali menzionate da quest'ultima, così come dalla giurisprudenza della Corte [6], a sottoporre all'obbligo di immatricolazione e alla relativa tassa i veicoli destinati a circolare in via permanente sul territorio di tale Stato membro. La procedura avviata dalla Commissione ha solo lo scopo di far dichiarare che l'obbligo del permesso di trasferimento, in quanto distinto da quello relativo all'immatricolazione dei veicoli, è contrario alla libera circolazione delle merci.

44. Inoltre, occorre rilevare che, nella fase precontenziosa, la Commissione contestava altresì al governo finlandese il fatto di sottoporre i veicoli interessati dalla procedura di rilascio del permesso di trasferimento a una riassicurazione obbligatoria in Finlandia. Tuttavia, al momento della presentazione del proprio ricorso, essa ha circoscritto

6 — V., in materia di libera circolazione dei lavoratori, sentenze Cura Anlagen, cit., punti 41 e 42, nonché 15 settembre 2005, causa C-464/02, Commissione/Danimarca (Racc. pag. I-7929, punti 75-78); v. altresì, in materia di libertà di stabilimento, sentenza 15 dicembre 2005, cause riunite C-151/04 e C-152/04, Nadin e Nadin-Lux (Racc. pag. I-11203, punti 41-43).

l'oggetto della lite alla sola problematica del rilascio del permesso di trasferimento e alla durata di validità di quest'ultimo.

45. Per di più, è importante precisare che la normativa finlandese controversa, così come interpretata dalle parti, non sottopone al rilascio di un permesso di trasferimento i veicoli immatricolati in un altro Stato membro e utilizzati temporaneamente in Finlandia a fini turistici da parte di cittadini di altri Stati membri. Tale normativa si applica, infatti, solo ai veicoli immatricolati e utilizzati in un altro Stato membro, il cui proprietario è un residente finlandese, in applicazione delle disposizioni del decreto 1598/1995.

46. Infine, è opportuno far rilevare che il termine di trasposizione della direttiva 1999/37, relativa ai documenti di immatricolazione dei veicoli, che è stata richiamata dalle parti dinanzi alla Corte, non era ancora scaduto al momento della scadenza del termine impartito alla Repubblica di Finlandia per conformarsi al parere motivato emesso dalla Commissione [7]. Orbene, com'è noto, l'esistenza di un inadempimento deve essere valutata in relazione alla situazione dello Stato membro quale si presentava alla scadenza del termine stabilito nel parere motivato [8]. Nella fattispecie, all'epoca, cioè il 19 febbraio 2004, non esisteva quindi alcuna norma comune o armonizzata a livello comunitario che disciplinasse la messa in circolazione negli Stati membri dei veicoli immatricolati e utilizzati in un altro Stato membro di cui la Commissione avesse potuto contestare la violazione alla Repubblica di Finlandia.

47. Alla luce di quanto sopra, e in assenza di norme comuni o armonizzate, gli Stati membri restano obbligati a rispettare le libertà fondamentali previste dal trattato CE, tra le quali figura la libera circolazione delle merci [9].

48. Si tratta quindi di verificare se la Commissione sostiene legittimamente che la Repubblica di Finlandia è venuta meno agli obblighi che le incombono ai sensi degli artt. 28 CE e 30 CE esigendo un permesso di trasferimento per i veicoli immatricolati e utilizzati in un altro Stato membro alle condizioni indicate dal decreto 1598/1995.

7 — In effetti, ai sensi dell'art. 8 della direttiva 1999/37, gli Stati membri avevano tempo fino al 1° giugno 2004 per adottare le misure necessarie per conformarsi alle disposizioni di tale direttiva, mentre il termine impartito alla Repubblica di Finlandia per conformarsi al parere motivato e stabilito nel parere medesimo, scadeva il 19 febbraio 2004.

8 — V., in particolare, sentenze 11 ottobre 2001, causa C-110/00, Commissione/Austria (Racc. pag. I-7545, punto 13); 2 giugno 2005, causa C-266/03, Commissione/Lussemburgo (Racc. pag. I-4805, punto 36), e 28 settembre 2006, causa C-49/06, Commissione/Lussemburgo (non pubblicata nella Raccolta, Racc. pag. I-101*, punto 6).

9 — V., in proposito, sentenza 8 maggio 2003, causa C-14/02, ATRAL (Racc. pag. I-4431, punto 58).

49. Questo esame porta a verificare se la normativa nazionale controversa costituisce un ostacolo alla libera circolazione delle merci vietato dall'art. 28 CE e, in caso affermativo, se essa può essere giustificata.

b) Sulla sussistenza di un ostacolo alla libera circolazione delle merci

50. Secondo la giurisprudenza, tutte le misure statali idonee ad ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari costituiscono misure d'effetto equivalente alle restrizioni quantitative vietate dall'art. 28 CE [10].

51. Così, sebbene una misura nazionale non abbia l'obiettivo di disciplinare gli scambi di merci tra gli Stati membri, ciò che è determinante è il suo effetto, attuale o potenziale, sul commercio intracomunitario.

52. D'altra parte, in mancanza di armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri, possono costituire misure di effetto equivalente norme nazionali indistintamente applicabili a tutti i prodotti, salvo che incidano in egual misura, tanto sotto il profilo giuridico quanto sotto quello sostanziale, sui prodotti nazionali e su quelli provenienti da altri Stati membri [11].

53. Nella fattispecie, a mio avviso, le disposizioni del decreto 1598/1995 incidono in misura diversa, tanto *sotto il profilo giuridico* quanto *sotto quello sostanziale*, sulla messa in circolazione e, di conseguenza, sulla commercializzazione dei veicoli provenienti da altri Stati membri.

54. Certo, alla lettura di tali disposizioni, il fatto generatore dell'obbligo di munirsi del permesso di trasferimento non è il passaggio della frontiera finlandese, ma la messa in circolazione in Finlandia. Si potrebbe pertanto ritenere, come sostenuto dal governo finlandese, che tali disposizioni si applichino, in linea di principio, indistintamente a tutti i veicoli (di residenti finlandesi) non ancora immatricolati in Finlandia.

55. Tuttavia, *sotto il profilo giuridico*, esse sottopongono all'obbligo del permesso di trasferimento, cioè a una stessa procedura di autorizzazione preventiva, la messa in circolazione di veicoli che si trovano in situazioni differenti.

10 — V., in particolare, sentenze 11 giugno 1974, causa 8/74, Dassonville (Racc. pag. 837, punto 5); 24 novembre 1993, cause riunite C-267/91 e C-268/91, Keck e Mithouard (Racc. pag. I-6097, punto 16), e 14 settembre 2006, cause riunite C-158/04 e C-159/04, Alfa Vita Vassilopoulos e Carrefour Marinopoulos (Racc. pag. I-8135, punto 15).

11 — V., in particolare, sentenze 20 febbraio 1979, causa 120/78, Rewe-Zentral, detta «Cassis de Dijon» (Racc. pag. 649, punti 6, 14 e 15) nonché Keck e Mithouard, cit., punti 15 e 16.

56. In proposito, ricordo che, secondo la lettera del decreto 1598/1995, l'obbligo del permesso di trasferimento sussiste sia per i veicoli commercializzati in Finlandia che non hanno ancora ottenuto *alcuna* immatricolazione sia per quelli che sono già stati immatricolati e utilizzati in un altro Stato membro.

57. Orbene, se si può comprendere tale obbligo per i veicoli commercializzati in Finlandia che non hanno ancora ottenuto alcuna immatricolazione, in particolare allo scopo di attribuire loro un certificato tecnico e al fine di consentire la loro circolazione temporanea sulla rete stradale finlandese, per contro, non è ammissibile, salvo giustificazione, il fatto di imporre l'ottenimento di tale permesso ai veicoli già immatricolati e utilizzati in un altro Stato membro, visto che si tratta di un doppione dell'immatricolazione, che costituisce già una garanzia del possesso, da parte dei veicoli, delle caratteristiche tecniche richieste e della loro idoneità a circolare liberamente nella Comunità, almeno in via temporanea.

58. A mio parere, questa situazione è, in fin dei conti, equiparabile a quelle in cui la Corte ha dichiarato che disposizioni nazionali, che imponevano che i prodotti legittimamente fabbricati e commercializzati in uno Stato membro subissero gli stessi controlli previsti per i prodotti immessi per la prima volta sul mercato di un altro Stato membro e venissero previamente approvati in quest'ultimo, costituivano misure di effetto equivalente a una restrizione quantitativa all'importazione ai sensi dell'art. 28 CE [12].

59. *Sotto il profilo sostanziale*, le disposizioni del decreto 1598/1995 possono dissuadere i residenti finlandesi dall'acquistare veicoli negli altri Stati membri al fine di importarli e di utilizzarli in Finlandia, in ragione delle pratiche legate al rilascio del permesso di trasferimento e dell'immobilizzazione del veicolo alla scadenza di tale permesso.

60. D'altra parte, il fatto che le autorità indicate all'art. 48 del decreto 1598/1995 possiedano un potere, certo non arbitrario, ma in ogni caso discrezionale in merito al rilascio del suddetto permesso giustifica tanto più la qualificazione del permesso di trasferimento come misura di effetto equivalente ai sensi dell'art. 28 CE, in quanto, come esposto dalla Commissione, i veicoli già immatricolati in un altro Stato membro non hanno alcuna garanzia di ottenere il suddetto permesso.

61. A mio parere, queste valutazioni valgono a fortiori per i veicoli che sono semplicemente destinati a transitare per il territorio finlandese e i cui proprietari sono anch'essi soggetti all'obbligo di ottenere il permesso di trasferimento.

12 — V. sentenza ATRAL, cit., punto 62, e giurisprudenza ivi citata.

62. Alla luce delle suesposte considerazioni, ritengo che giustamente la Commissione sostenga che il regime finlandese del permesso di trasferimento crea un ostacolo alla libera circolazione delle merci vietato dall'art. 28 CE.

c) Sulle eventuali giustificazioni dell'ostacolo

63. Occorre ora verificare se tale misura, nonostante i suoi effetti restrittivi sul commercio intracomunitario, possa essere giustificata da uno dei motivi di interesse generale elencati nell'art. 30 CE o da una delle esigenze imperative sancite dalla giurisprudenza della Corte.

64. La Corte interpreta in senso restrittivo le deroghe previste dall'art. 30 CE, che poggiano tutte su interessi non economici [13], e precisa che, affinché una giustificazione sia ammissibile, è necessario verificare che la misura controversa rispetti il principio di proporzionalità [14].

65. In mancanza di armonizzazione comunitaria, spetta agli Stati membri determinare i rispettivi livelli di protezione degli interessi non economici che essi intendono perseguire. Tuttavia, essi devono dimostrare, da un lato, che la loro normativa è necessaria per realizzare l'obiettivo perseguito e, dall'altra, che essa è altresì proporzionata rispetto al suddetto obiettivo.

66. Nella presente causa, la Repubblica di Finlandia sostiene che il regime del permesso di trasferimento si giustifica per ragioni relative alla sicurezza stradale e all'efficacia del controllo fiscale. Essa si riferisce altresì alla tenuta e all'aggiornamento del registro automobilistico, senza precisare se si tratti di un motivo di giustificazione autonomo o se si fonda con le summenzionate ragioni.

67. Va osservato che, per quanto riguarda la sicurezza stradale, la Corte ha già riconosciuto che tale giustificazione rientra nell'ambito dell'art. 30 CE [15] e che essa costituisce un'esigenza imperativa di interesse generale secondo la giurisprudenza [16]. Per quanto concerne l'efficacia del controllo fiscale, tale motivo di giustificazione è stato ritenuto rientrante nell'ambito delle esigenze imperative riconosciute dalla Corte [17]. Per quanto

13 — V., in tal senso, sentenza 28 aprile 1998, causa C-120/95, Decker (Racc. pag. I-1831, punto 39).

14 — V., a mo' d'esempio, sentenza 12 ottobre 2000, causa C-314/98, Snellers (Racc. pag. I-8633, punti 55-56, e giurisprudenza ivi citata).

15 — Sentenza 11 giugno 1987, causa 406/85, Gofette e Gilliard (Racc. pag. 2525, punto 7).

16 — Sentenze Cura Anlagen, cit., punto 59, e 23 febbraio 2006, causa C-232/03, Commissione/Finlandia (non pubblicata nella Raccolta, Racc. 2006, pag. I-27, punto 52).

17 — V., in particolare, sentenze Cassis de Dijon, cit., punto 8, e 12 marzo 1987, causa 176/84, Commissione/Grecia (Racc. pag. 1193, punto 25).

riguarda la tenuta e l'aggiornamento del registro automobilistico, non mi pare che questo obiettivo abbia una funzione autonoma in grado di giustificare, di per sé, una restrizione alla libera circolazione delle merci. Tuttavia, esso può essere esaminato unitamente all'analisi degli altri due motivi di giustificazione addotti dalla Repubblica di Finlandia.

68. Nell'ambito di questa analisi, è opportuno verificare se lo Stato membro ha dimostrato che le restrizioni sono idonee a garantire la realizzazione degli obiettivi perseguiti e non vanno oltre quanto necessario per il loro raggiungimento [18].

i) Sulla sicurezza stradale

69. La Repubblica di Finlandia sostiene, in via generale, che l'obbligo del permesso di trasferimento consente di raccogliere le informazioni relative, in particolare, alle caratteristiche tecniche del veicolo e al suo proprietario, che, trascritte nel registro automobilistico finlandese, sono indispensabili per raggiungere l'obiettivo della sicurezza stradale.

70. Tale argomentazione non mi convince.

71. In primo luogo, la Repubblica di Finlandia fa valere la giustificazione della sicurezza stradale riferendosi esclusivamente all'importanza della trascrizione delle informazioni relative alle caratteristiche tecniche dei veicoli e ai rispettivi proprietari nel registro a tal fine previsto, senza dimostrare il carattere indispensabile della procedura di rilascio del permesso di trasferimento per ottenere tali informazioni.

72. Orbene, è chiaro che la tenuta del registro automobilistico e l'aggiornamento delle informazioni ivi trascritte possono essere dissociati dalla procedura di rilascio del permesso di trasferimento. Non esiste pertanto alcun legame tra detta procedura e l'addotto obiettivo del controllo della sicurezza stradale. Per il resto, la Corte ha già precisato, nell'ambito del riferimento, fatto dalla Repubblica di Finlandia, alla sicurezza stradale come giustificazione di un pregiudizio alla libera circolazione dei lavoratori, che, nella misura in cui tutti gli Stati membri dispongono di un sistema di immatricolazione dei veicoli, sembra possibile identificare tanto il proprietario di un veicolo quanto le caratteristiche tecniche di quest'ultimo, qualunque sia lo Stato membro in cui è immatricolato [19].

18 — V., in particolare, sentenza ATRAL, cit., punto 64, e giurisprudenza ivi citata.

19 — Sentenza Commissione/Finlandia, cit., punto 51.

73. In secondo luogo, mi sembra che, per ammettere la giustificazione fondata sulla salvaguardia della sicurezza stradale, sarebbe necessario che il rilascio del permesso di trasferimento fosse legato a un controllo tecnico del veicolo. Orbene, in proposito, va osservato, innanzi tutto, che la Repubblica di Finlandia non menziona un legame del genere [20]. Inoltre, un tale controllo potrebbe, in effetti, essere richiesto solo subordinatamente al rispetto delle disposizioni della direttiva del Consiglio 20 dicembre 1996, 96/96/CE, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al controllo tecnico dei veicoli a motore e dei loro rimorchi [21]. Questa direttiva si riferisce alla procedura di immatricolazione e prevede, in particolare, che, qualora un veicolo sia stato sottoposto al controllo tecnico in uno Stato membro, tutti gli altri Stati membri riconoscano l'attestato rilasciato in tale occasione, senza che ciò impedisca loro di esigere verifiche supplementari per l'immatricolazione nel loro territorio, purché dette verifiche non rientrino già in tale attestato [22].

74. In terzo luogo, si deve rilevare che i veicoli appartenenti a persone non residenti in Finlandia possono circolare liberamente sul territorio di questo Stato, senza essere preventivamente soggetti al rilascio del permesso di trasferimento. Ciò dimostra che la misura controversa non è idonea a raggiungere l'obiettivo di garantire la sicurezza stradale, salvo riconoscere che solo i veicoli immatricolati in altri Stati membri e appartenenti a residenti finlandesi sono pericolosi [23], il che appare inverosimile e non è sostenuto dal governo finlandese.

75. Tenuto conto di quanto precede, ritengo che il permesso di trasferimento previsto dalla normativa finlandese controversa non possa essere giustificato per motivi legati alla sicurezza stradale.

ii) Sull'efficacia del controllo fiscale

76. La Repubblica di Finlandia afferma di applicare il principio, riconosciuto dalla Corte nella citata sentenza Cura Anlagen [24], della competenza dello Stato di residenza in materia di tassazione dei veicoli, dalla quale fa altresì discendere la competenza a introdurre deroghe a tale tassazione. La richiesta di un permesso di trasferimento, essendo concepita come un'eccezione temporanea all'obbligo di pagare la tassa di immatricolazione, dovrebbe pertanto essere considerata rientrante nell'ambito della competenza fiscale della Repubblica di Finlandia.

20 — V. replica della Repubblica di Finlandia, punto 16.

21 — GU 1997, L 46, pag. 1.

22 — V., art. 3, n. 2, della direttiva 96/96. V. altresì citate sentenze Cura Anlagen, punto 62, e Commissione/Finlandia, punto 52.

23 — Cioè i veicoli destinati a circolare in Finlandia in via permanente e quelli che transitano semplicemente attraverso la Finlandia verso un altro Stato membro.

24 — Sentenza già citata.

77. Questo argomento consente di comprendere i motivi per cui il governo finlandese sostiene che l'eventuale ostacolo creato dal permesso di trasferimento si giustifica per ragioni di efficacia del controllo fiscale. Essa chiarisce che il permesso di trasferimento serve a distinguere i veicoli utilizzati in franchigia da quelli per i quali è stata pagata la tassa di immatricolazione, nella misura in cui le informazioni che concernono il titolare del suddetto permesso e il veicolo sono trascritte nel registro automobilistico e i veicoli sono muniti di contrassegni autoadesivi.

78. Come ho già sottolineato, l'efficacia del controllo fiscale rientra tra le esigenze imperative di interesse generale riconosciute dalla giurisprudenza della Corte. Occorre tuttavia verificare se l'obbligo del permesso di trasferimento sia necessario e proporzionato al fine di raggiungere tale obiettivo.

79. Per quanto riguarda l'esame della necessità della misura controversa, cioè dell'idoneità di quest'ultima a soddisfare l'obiettivo perseguito, mi sembra opportuno fare una distinzione tra l'ipotesi dei veicoli, appartenenti a residenti finlandesi, destinati a circolare in via permanente in Finlandia e, di conseguenza, ad essere sottoposti all'immatricolazione in questo Stato, da un lato, e l'ipotesi dei veicoli di residenti finlandesi che transitano semplicemente attraverso la Finlandia verso un altro Stato membro, dall'altro.

80. Nella prima ipotesi, la normativa nazionale controversa può rispondere a preoccupazioni di controllo fiscale, dato che consente di verificare, attraverso il registro automobilistico e il contrassegno autoadesivo apposto sui veicoli, quali sono i veicoli temporaneamente esonerati dal pagamento della tassa di immatricolazione, i cui proprietari dovrebbero, dopo la scadenza della validità del permesso di trasferimento, pagare la suddetta tassa.

81. Per contro, nella seconda ipotesi, mi sembra che l'obbligo del permesso di trasferimento non risponda all'obiettivo dell'efficacia del controllo fiscale, in quanto si applica a veicoli che non sono destinati ad essere immatricolati in Finlandia.

82. Per quanto riguarda il carattere proporzionato della suddetta misura rispetto all'obiettivo perseguito, questione che deve essere esaminata unicamente nell'ambito della prima ipotesi considerata al precedente paragrafo 80, ritengo parimenti che tale obiettivo possa essere raggiunto attraverso una misura meno restrittiva per la libertà degli scambi tra gli Stati membri.

83. Infatti, ritengo sia possibile sostenere, allo stesso modo della Commissione, che l'obiettivo del controllo fiscale potrebbe essere perseguito, ad esempio, attraverso un sistema di dichiarazione preventiva obbligatoria su iniziativa del singolo, sotto pena di

sanzioni adeguate in caso di mancato adempimento di tale formalità amministrativa. Le informazioni eventualmente fornite alle autorità finlandesi in occasione della dichiarazione preventiva consentirebbero a queste ultime di aggiornare un registro automobilistico computerizzato e di determinare inequivocabilmente la data da cui inizia l'utilizzo in franchigia. Tale dichiarazione preventiva non pregiudicherebbe, tuttavia, la possibilità per le autorità finlandesi di prevedere un termine ragionevole per l'utilizzo del veicolo in franchigia fiscale, a partire dal giorno della dichiarazione preventiva di messa in circolazione.

84. D'altra parte, occorre far rilevare che l'iniziativa individuale dei singoli nell'effettuare tale dichiarazione spontanea resterebbe in linea con la prassi attuale di richiesta del permesso di trasferimento da parte delle persone interessate. Tuttavia, contrariamente a quanto sostenuto dal governo finlandese in udienza, una dichiarazione preventiva non sarebbe assimilabile al permesso di trasferimento. Da un lato, tale dichiarazione lascia impregiudicato il principio della libera circolazione dei veicoli, mentre la logica del permesso di trasferimento si fonda su un sistema di autorizzazione preventiva alla circolazione, in mancanza della quale è vietata la circolazione del veicolo. D'altro lato, così come ho evidenziato nel paragrafo 60 delle presenti conclusioni, il permesso di trasferimento è rilasciato a discrezione delle competenti autorità finlandesi, mentre, nell'ambito di un sistema di dichiarazione preventiva, queste ultime dovrebbero limitarsi a trascrivere le informazioni relative al veicolo e al suo proprietario o detentore nel registro a tal fine previsto.

85. Per quanto riguarda le obiezioni sollevate dal governo finlandese a proposito di possibili difficoltà legate all'istituzione di controlli stradali massicci che deriverebbe dall'abolizione dell'obbligo del permesso di trasferimento, è opportuno, innanzitutto, precisare che eventuali problemi di organizzazione interna di uno Stato membro non giustificano l'adozione di misure più restrittive per gli scambi intracomunitari. Occorre poi far rilevare che una computerizzazione del registro automobilistico presso tutte le autorità competenti potrebbe soddisfare l'esigenza di individuare i veicoli che dovrebbero essere immatricolati in Finlandia, senza dover ricorrere a controlli massicci su quelli immatricolati all'estero. D'altra parte, tale computerizzazione esiste già, come confermato in udienza dalla Repubblica di Finlandia.

86. Infine, occorre aggiungere che il problema dei controlli stradali menzionato dalla Repubblica di Finlandia sussiste allo stesso modo nell'ambito dell'attuale regime del permesso di trasferimento e riguarda le ipotesi dei residenti finlandesi che non hanno richiesto detto permesso. In proposito, è possibile ritenere che il sistema della dichiarazione preventiva, essendo meno impegnativo rispetto al regime del permesso di trasferimento, potrebbe aumentare il numero di residenti che procedono, presso le autorità finlandesi, alla registrazione delle informazioni richieste e, correlativamente, ridurre gli eventuali casi di aggiramento del sistema, che resterebbero i soli ad essere soggetti ai controlli stradali.

87. Alla luce di quanto precede, sono quindi del parere che il permesso di trasferimento, come previsto dal decreto 1598/1995, non costituisce una misura proporzionata rispetto all'obiettivo dell'efficacia del controllo fiscale perseguito dalla Repubblica di Finlandia.

88. Di conseguenza, in via principale, propongo di accogliere il ricorso per inadempimento proposto dalla Commissione.

2. Sulla durata di validità del permesso di trasferimento

89. È opportuno ricordare che la Commissione ritiene, in via subordinata e nel caso in cui a parere della Corte l'obbligo del permesso di trasferimento dovesse essere giustificato, che la durata di validità di sette giorni del permesso di trasferimento, vista la sua brevità, sia a sua volta in contrasto con gli artt. 28 CE e 30 CE.

90. La Repubblica di Finlandia si oppone a tale argomentazione, sostenendo che la durata di validità di sette giorni del permesso di trasferimento è sufficiente per consentire ai proprietari dei veicoli controversi di effettuare le pratiche richieste per l'immatricolazione del veicolo.

91. Nella misura in cui, come ho esposto in precedenza, ritengo che l'obbligo del permesso di trasferimento sia di per sé un ostacolo alla libera circolazione delle merci che non può essere giustificato dagli obiettivi addotti dalla Repubblica di Finlandia, è evidente che la questione relativa alla durata di validità del suddetto permesso diventa superflua. È dunque in via subordinata e nell'ipotesi in cui la Corte non dovesse far proprie le osservazioni precedentemente formulate, che affronto questa problematica.

92. In proposito, si deve concentrare l'analisi sul termine di sette giorni che costituisce, secondo la lettera dell'art. 48, n. 3, del decreto 1598/1995, la durata del permesso di trasferimento, senza valutare il termine di tre mesi, di natura derogatoria, previsto dal n. 5 del medesimo articolo, che non forma oggetto del ricorso della Commissione.

93. Si deve ricordare che, alla scadenza del termine di validità di sette giorni del permesso di trasferimento, il titolare del veicolo dovrà procedere all'immatricolazione dello stesso o, in mancanza, immobilizzare il proprio veicolo.

94. Questa considerazione consente di equiparare la durata di validità del permesso di trasferimento al termine entro il quale il singolo deve procedere all'immatricolazione del proprio veicolo.

95. Orbene, in proposito, la Corte ha ritenuto che, anche in mancanza di una disciplina comunitaria in materia, gli Stati membri non possono dettare un termine talmente breve da rendere impossibile o eccessivamente difficile il rispetto degli obblighi imposti, tenuto conto delle formalità che devono essere adempiute [25].

96. Nella fattispecie, tenendo conto delle formalità necessarie per ottenere l'immatricolazione di un veicolo in Finlandia, ivi compresa la decisione delle autorità tributarie finlandesi in merito all'importo della tassa di immatricolazione da pagare, che, come ammesso dalla stessa Repubblica di Finlandia, non può essere generalmente adottata in un termine di sette giorni, il termine previsto all'art. 48, n. 3, del decreto 1598/1995 sembra eccessivamente breve e va manifestamente oltre quanto necessario per raggiungere gli obiettivi perseguiti dalla normativa finlandese.

97. Al riguardo, il fatto che la Repubblica di Finlandia abbia introdotto, in via temporanea, a partire dal 1° gennaio 2004, un nuovo n. 5 nell'art. 48 del decreto 1598/1995, al fine di estendere, in via derogatoria, il termine da sette giorni a tre mesi, dimostra che la stessa ritiene che un termine superiore a sette giorni possa raggiungere altrettanto efficacemente gli obiettivi che essa intende perseguire.

25 — Sentenza Cura Anlagen, cit., punto 46.

98. Alla luce di quanto precede, propongo di riconoscere che la durata di validità di sette giorni del permesso di trasferimento è sproporzionata.

99. Propongo quindi alla Corte, in via subordinata e qualora ritenesse giustificato l'obbligo del permesso di trasferimento, di dichiarare che la Repubblica di Finlandia è venuta meno agli obblighi che le incombono ai sensi dell'art. 28 CE, avendo previsto, con il decreto 1598/1995, una durata di validità del suddetto permesso di sette giorni.

VI — Sulle spese

100. 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 e la Repubblica di Finlandia deve, mio parere, risultare soccombente, ritengo che quest'ultima debba essere condannata alle spese.

VII — Conclusione

101. Alla luce delle suesposte considerazioni, propongo alla Corte di:

— dichiarare che la Repubblica di Finlandia, esigendo un permesso di trasferimento per la messa in circolazione di veicoli legalmente immatricolati e utilizzati in un altro Stato membro, come previsto dal decreto 18 dicembre 1995 sull'immatricolazione degli autoveicoli (asetus ajoneuvojen rekisteröinnistä 1598/1995), è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza dell'art. 28 CE.

— condannare la Repubblica di Finlandia alle spese.