CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE GEORGES COSMAS
presentate il 15 gennaio 1998 *

I — Introduzione

Nel presente procedimento la Corte è chiamata a risolvere una questione pregiudiziale posta dal Bundesverwaltungsgericht tedesco, vertente sull'interpretazione delle disposizioni della direttiva del Consiglio 20 dicembre 1979, 80/51/CEE [1], per la limitazione delle emissioni sonore degli aeromobili subsonici, nella versione modificata dalla direttiva del Consiglio 21 aprile 1983, 83/206/CEE [2] (in prosieguo: la «direttiva»), da un lato, nonché dell'art. 30 del Trattato CE, dall'altro.

II — Fatti e procedimento

1. La Firma Aher-Waggon GmbH (in prosieguo: la «Aher»), ricorrente nella causa principale, è proprietaria di un aeroplano ad elica del tipo Piper PA 28-140, acquistato di seconda mano in Danimarca. L'aeromobile era immatricolato in Danimarca fin dal 2 agosto 1974. Nel luglio 1992 la Aher chiedeva alle autorità nazionali competenti (vale a dire al Luftfahrt-Bundesamt) di iscrivere nei registri tedeschi l'aeromobile di cui sopra. La domanda veniva respinta, in quanto l'aeromobile supera manifestamente i limiti di emissioni sonore consentiti in Germania. Occorre rilevare che, in materia di emissioni sonore, la direttiva 80/51/CEE, nella versione modificata dalla direttiva 83/206/CEE, ha fissato limiti massimi che non sono superati dall'aeromobile in questione, ma attribuisce agli Stati membri la facoltà di prescrivere condizioni più restrittive.

2. La Aher ha adito i tribunali amministrativi competenti in Germania, ma non è riuscita nel suo intento né nel primo né nel secondo grado di giurisdizione. Di conseguenza, ha adito il Bundesverwaltungsgericht con un ricorso per cassazione («Revision») sostenendo che erroneamente i giudici amministrativi ordinari avevano disatteso la sua richiesta di ingiungere alle autorità amministrative tedesche competenti di emanare una decisione interlocutoria, che riconoscesse che l'aeromobile poteva venir immatricolato in Germania nonostante le sue emissioni sonore. Essa ha inoltre sostenuto che il rifiuto delle autorità tedesche di immatricolare l'aeromobile in quanto superava i limiti massimi di emissioni sonore previsti dalla normativa nazionale è incompatibile con il diritto comunitario. Ha ricordato poi che l'immatricolazione degli aeromobili di tipo analogo, già iscritti nel registro tedesco, continua ad essere valida, nonostante detti aero-

* Lingua originale: il greco.

1 — GU L 18 del 24.1.1980, pag. 26.

2 — GU L 117 del 4.5.1983, pag. 15.

mobili superino i limiti massimi di emissioni sonore vigenti attualmente in questo paese.

3. Investito della questione, il giudice a quo ha ritenuto di non poter risolvere la controversia qualora non sia risolta in via pregiudiziale da parte della Corte di giustizia delle Comunità europee una questione d'interpretazione della normativa comunitaria in materia. Il Bundesverwaltungsgericht non incontra difficoltà nell'interpretazione delle norme del diritto aereo comunitario in quanto tali, ma si domanda se il rifiuto di emanare la decisione interlocutoria richiesta dalla Aher possa comunque considerarsi in contrasto con i principi della libera circolazione delle merci a norma dell'art. 30 del Trattato CE. In particolare, a giudizio del giudice proponente, occorre chiarire se il rifiuto di immatricolare in Germania un aeromobile danese conforme alla normativa comunitaria, ma non a quella più severa vigente in Germania in materia di emissioni sonore, possa costituire un ostacolo agli scambi o una misura di effetto equivalente, tenendo presente anche la seguente situazione di fatto: l'aeromobile della ricorrente è immatricolato in Danimarca dal 1974, ma non può più essere immatricolato in Germania dati i limiti ivi vigenti testé ricordati. Altri aeromobili dello stesso modello e con le stesse caratteristiche sonore, che erano stati registrati in Germania prima dell'adozione dei limiti nazionali, rimangono invece regolarmente immatricolati anche se superano il massimo di emissioni sonore consentite dall'attuale legislazione tedesca in materia. È quindi necessario stabilire se detta situazione costituisca una discriminazione vietata, che dipende dallo Stato di immatricolazione, in contrasto con le disposizioni dell'art. 30 del Trattato.

In considerazione di quanto precede il Bundesverwaltungsgericht, con ordinanza registrata nella cancelleria della Corte il 29 novembre 1996, ha sollevato una questione pregiudiziale sulla quale la Corte deve pronunciarsi.

III — Questione pregiudiziale

4. Se sia compatibile con il principio della libera circolazione delle merci, sancito dall'art. 30 del Trattato CE, il fatto che il diritto tedesco, in base ai limiti di emissioni sonore degli aeromobili posti come requisiti minimi dalla direttiva 80/51/CEE, nella versione modificata dalla direttiva 83/206/CEE, subordini l'immatricolazione degli aeroplani nella Repubblica federale di Germania all'osservanza di valori di emissione sonora più severi, con la conseguenza che agli aeroplani già immatricolati in un altro Stato membro prima dell'emanazione della detta direttiva non può più venire concessa l'immatricolazione nella Repubblica federale di Germania, a causa del superamento dei valori massimi fissati dalla normativa tedesca in materia di emissioni sonore, sebbene aeroplani dello stesso tipo, che avevano ottenuto in precedenza l'immatricolazione in Germania, la conservino senza alcuna limitazione.

IV — Normativa comunitaria da applicarsi

5. A norma dell'art. 30 del Trattato,

«(...) sono vietate fra gli Stati membri le restrizioni quantitative all'importazione nonché qualsiasi misura di effetto equivalente».

6. A norma degli artt. 1-3 della direttiva 80/51, nella versione modificata dalla direttiva 83/206:

Art. 1

«Ogni Stato membro provvede affinché l'impiego di qualsiasi aereo civile subsonico o a reazione o aereo civile ad elica immatricolato nel proprio territorio e rientrante in una delle categorie di cui al volume I (emissioni sonore degli aeromobili) dell'allegato 16 della convenzione relativa all'aviazione civile internazionale, nella versione applicata a decorrere dal 26 novembre 1981, in conformità dell'emendamento 5 — chiamato in appresso "allegato 16/5" — sia autorizzato nel territorio degli Stati membri soltanto se esso ha concesso una certificazione acustica in base alla presentazione di prove soddisfacenti, da cui risulti che l'aeroplano soddisfa a requisiti *almeno pari*[3] a quelli previsti dalle norme applicabili di cui alla parte II, capitoli 2, 3, 5 o 6, del volume I dell'allegato 16/5».

Art. 2

«1. I documenti relativi alla certificazione acustica ai sensi degli articoli 1, 3, 4 e 5 possono assumere la forma di un certificato acustico separato o di un'apposita dichiarazione iscritta in un altro documento che lo Stato di immatricolazione riconosce ed esige che si trovi a bordo dell'aeromobile (...).

2. Gli Stati membri riconoscono la validità dei documenti di cui al paragrafo 1 rilasciati dalle autorità certificanti dello Stato d'immatricolazione quand'esso è anche Stato membro».

Art. 3

«1. Ogni Stato membro provvede affinché gli aerei civili ad elica la cui massa massima

3 — Il corsivo è mio.

certificata al decollo non superi 5 700 kg e gli aerei subsonici civili a reazione, che non rientrino in una delle categorie di cui al volume I dell'allegato 16/5, e che si servano degli aeroporti situati in uno Stato membro, presentino requisiti *almeno pari* a quelli prescritti nelle norme applicabili di cui alla parte II, capitoli 2 o 6, del volume I dell'allegato 16/5 *quando sono immatricolati per la prima volta nel suo territorio* (...) [4]».

V — Il mio punto di vista sulla questione pregiudiziale

7. Anche se la questione pregiudiziale si impernia sull'interpretazione dell'art. 30 del Trattato CE (vedi punto B), per la sua soluzione è necessario esaminare le disposizioni in materia del diritto comunitario derivato che disciplinano la limitazione delle emissioni sonore degli aerei subsonici (vedi punto A) [5].

A — *Sull'interpretazione della specifica legislazione comunitaria*

8. Si deve ricordare a titolo preliminare che la summenzionata direttiva 80/51, nella versione modificata dalla direttiva 83/206, mira soprattutto alla tutela dell'ambiente. Nel preambolo si fa riferimento al programma di attività delle Comunità europee del 1973 in materia di ambiente. Non emerge invece che si voglia perseguire contemporaneamente una finalità di natura economica o commerciale, nell'intento di eliminare gli ostacoli alla circolazione degli aeromobili [6].

9. Per di più, come giustamente osservano tutte le parti processuali, le disposizioni della direttiva che entrano in linea di conto impongono semplicemente limitazioni minime, lasciando agli Stati membri la facoltà di stabilire limitazioni più severe per combattere l'inquinamento sonoro. La Germania aveva quindi la facoltà — di cui si è avvalsa correttamente — di stabilire limiti inferiori per le emissioni sonore dei motori, come condizione per l'iscrizione al registro degli aeromobili e per il rilascio di un certificato acustico. Aggiungo che l'aeromobile di cui trattasi, pur soddisfacendo i requisiti minimi fissati dalle norme comunitarie, non aveva per questo solo fatto alcun diritto di essere iscritto nei registri tedeschi in quanto supe-

4 — Il corsivo è mio.

5 — Il modo in cui sarà interpretato in ogni caso il principio fondamentale contenuto nell'art. 30 del Trattato CE è strettamente imbricato con le particolari caratteristiche della legislazione comunitaria che disciplinano l'attività di cui trattasi. Prima di sollevare la questione dell'applicazione dell'art. 30, dovremo esaminare quali discipline regolamentari, vincolanti per gli Stati membri, siano in vigore. V. la giurisprudenza classica «Cassis de Dijon», sentenza della Corte 20 febbraio 1979, causa 120/78, Rewe (Racc. 1979, pag. 649, punto 8).

6 — Questa osservazione ha la sua importanza. La Corte ha ripetutamente tenuto conto di questo criterio teleologico allorché è stata chiamata a valutare il carattere vincolante delle norme comunitarie. V., ad esempio, sentenza della Corte 14 ottobre 1987, causa 278/85, Commissione/Danimarca (Racc. pag. 4069, punti 16 e 22).

rava i limiti di rumorosità prescritti dalla legge tedesca.

10. Si deve ancora sottolineare che la direttiva disciplina le ipotesi di *prima iscrizione* di aeromobili nei registri degli Stati membri. In particolare, l'art. 3, n. 1, della direttiva stabilisce che ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché gli aerei ad elica come quello dell'Aher vengano iscritti nei registri nazionali per la prima volta nel suo territorio a condizione che venga comprovato che rispondono quanto meno alle condizioni minime stabilite dalla direttiva. La limitazione della sfera di applicazione della direttiva alla prima iscrizione degli aeromobili implica le conseguenze esposte qui appresso.

11. Da un lato, se si considera che la direttiva autorizza l'adozione di limiti nazionali di rumorosità più severi, se ne desume che il legislatore comunitario non intende conferire alcun diritto acquisito né una qualsiasi garanzia legale agli aeromobili che sono già stati immatricolati e che già dispongono di un certificato acustico in uno Stato membro, dei quali si chieda l'immatricolazione in un altro Stato membro. In altri termini, il diritto comunitario non include in una categoria distinta e più agevolata le aeronavi che rispondono alle condizioni minime del diritto comunitario e che sono già immatricolate in uno Stato membro, quando se ne chiede l'immatricolazione in un altro Stato membro. Se è pur vero che l'art. 2, n. 2, della direttiva sancisce il riconoscimento reciproco dei certificati acustici tra gli Stati membri, questo riconoscimento — come giustamente osserva la Commissione — consiste tuttavia semplicemente nel fatto che uno Stato membro non può mettere in dubbio l'esattezza del contenuto di un certificato rilasciato da un altro Stato membro. Ciò non significa però che gli Stati membri debbano inoltre riconoscere che il contenuto dei certificati in questione ha valore corrispondente a quello dei certificati che essi stessi rilasciano, né che i loro effetti giuridici nell'ordinamento giuridico interno sono identici a quelli dei certificati nazionali.

12. Per di più, se si ammettesse che un'aeronave già immatricolata in uno Stato membro, la quale possieda i requisiti minimi previsti dal diritto comunitario, può essere immatricolata in un altro Stato membro, anche se non risponde ai requisiti più severi stabiliti dalla disciplina nazionale del secondo Stato membro, si sopprimerebbe in pratica la facoltà, chiaramente riconosciuta dalla direttiva in questione, di adottare misure nazionali più severe in materia di rumorosità. In concreto, un privato che volesse importare in Germania un'aeronave che non risponde ai presupposti del diritto tedesco, potrebbe immatricolare l'aeroplano in un altro Stato membro (che consente una soglia più elevata di rumorosità) e poi invocare la prima iscrizione per trascrivere in un secondo tempo l'aeroplano nei registri tedeschi.

13. D'altro lato, limitando la sfera di applicazione della direttiva in questione alla sola ipotesi della prima registrazione dell'aeromobile nei registri degli Stati membri, il legislatore comunitario consente indirettamente agli Stati membri di mantenere in vigore le immatricolazioni già avvenute, anche se le aeronavi non rispondono ai requisiti minimi della direttiva o a quelli più severi successivamente stabiliti dai singoli Stati in virtù della facoltà loro conferita dalla direttiva. La

limitazione dell'armonizzazione comunitaria alle sole aeronavi iscritte per la prima volta nei registri nazionali si fonda, come osserva la Commissione, sull'idea che il legislatore comunitario ha inteso limitare le emissioni sonore delle nuove aeronavi che saranno iscritte nei registri nazionali dopo l'adozione della direttiva, in quanto, in primo luogo, le nuove aeronavi costituiscono la parte maggiore della flotta di ciascuno Stato e, in secondo luogo, in questa maniera i produttori di materiale aeronautico vengono costretti a ricercare tecnologie idonee a combattere l'inquinamento acustico. Il legislatore comunitario non intendeva invece costringere gli Stati membri a rinnovare la loro flotta aerea depennando dai registri le aeronavi già immatricolate che superano i limiti di rumorosità più bassi, stabiliti dalla direttiva.

14. Esiste quindi in realtà una diversità di trattamento tra un'aeronave che non presenta i requisiti di cui alla normativa tedesca e che deve essere immatricolata dopo l'entrata in vigore della direttiva, e un'aeronave che presenta le stesse caratteristiche, ma che era già immatricolata in Germania prima dell'intervento del legislatore comunitario. Questa differenza tuttavia è voluta dai redattori della direttiva, che intendevano prescrivere, da un lato, agli Stati membri di non ammettere più aeronavi la cui rumorosità supera determinati limiti, ma, dall'altro, non intendevano limitare l'inquinamento acustico già esistente in ciascuno Stato membro antecedentemente all'adozione della direttiva.

15. D'altro canto, è caratteristico per ogni normativa comunitaria che istituisce limiti minimi sfociare eventualmente in una (apparente) disparità di trattamento tra determinati prodotti o nella conservazione di diverse condizioni di concorrenza. Come ha già dichiarato la Corte nella sentenza Gallaher, questi effetti nascono dal «livello di armonizzazione perseguito dalle disposizioni controverse, che formulano prescrizioni minime» [7].

16. In considerazione di quanto precede è evidente che, conformemente al regime giuridico introdotto dalle direttive in questione, uno Stato membro può rifiutare il rilascio di un certificato acustico e, di riflesso, l'immatricolazione di un'aeronave, anche se quest'ultima è stata regolarmente immatricolata in un altro Stato membro ed anche se continuano ad essere considerate valide precedenti immatricolazioni di aeronavi dello stesso modello avvenute nel primo Stato membro. Di conseguenza, il diritto comunitario derivato vigente non può costituire un fondamento giuridico che corrobori le pretese dell'Aher nei confronti delle autorità tedesche.

B — *Sull'interpretazione dell'art. 30 del Trattato CE*

17. Secondo la sentenza Dassonville [8], come misura di effetto equivalente può conside-

7 — Sentenza della Corte 22 giugno 1993, causa C-11/92, Gallaher (Racc. pag. I-3546, punto 22).

8 — Sentenza della Corte 11 luglio 1974, causa 8/74, Dassonville (Racc. pag. 837).

rarsi ogni legislazione commerciale o di altro tipo degli Stati membri che può impedire direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, l'interscambio comunitario. Contrariamente a quanto sostiene la Aher, non mi pare che nella fattispecie possa parlarsi di contravvenzione all'art. 30 del Trattato CE. La Germania ha fatto legittimo uso delle facoltà che le conferisce la legislazione comunitaria specifica vigente, la quale, d'altro canto, non mira alla completa armonizzazione delle legislazioni nazionali in materia di disciplina delle emissioni sonore delle aeronavi. In caso contrario, vale a dire se si ritenesse che il rifiuto di immatricolare un'aeronave di cui si chiede per la prima volta l'iscrizione nei registri tedeschi, motivato con il fatto che l'aeronave non corrisponde alle norme nazionali vigenti in materia di inquinamento acustico, mentre esistono aeronavi dello stesso modello già immatricolate in Germania, pur se non corrispondono alle norme nazionali di cui trattasi, è vietato ai sensi dell'art. 30 del Trattato CE, si sopprimerebbe in realtà la facoltà di fissare limiti nazionali più severi in materia di rumorosità, che il legislatore comunitario ha inteso conferire alle autorità nazionali tramite le disposizioni delle direttive in questione.

18. D'altro canto, il principio del reciproco riconoscimento delle normative nazionali sul quale la Corte si fonda allorché interpreta l'art. 30 del Trattato CE presuppone che dette legislazioni nazionali devono essere di contenuto e di qualità corrispondente. Dal momento che la stessa direttiva consente l'adozione di misure più severe in materia di rumorosità, si riconosce apertamente che le legislazioni nazionali in materia non possono essere equivalenti e non è quindi possibile sollevare la questione del reciproco riconoscimento di dette normative.

19. Inoltre, contrariamente a quanto sostiene la Aher, non è possibile parlare di disparità di trattamento fondata sulla «nazionalità» delle aeronavi. L'adozione di limiti di rumorosità vale per tutte le aeronavi che vengono immatricolate per la prima volta in Germania. Vi è differenza solo tra le aeronavi, tedesche o no, che sono già state immatricolate, e aeronavi dello stesso modello, indipendentemente dalla loro nazionalità, che le autorità tedesche devono immatricolare per la prima volta.

20. In ogni caso va sottolineato che, dagli elementi della controversia in esame, non può desumersi che l'adozione di limiti di rumorosità come quelli della legislazione tedesca in questione costituisca una misura sproporzionata rispetto alla finalità perseguita, che è quella di limitare l'inquinamento acustico. Ricordo per di più che la Corte ha già dichiarato che la tutela dell'ambiente costituisce una delle finalità principali dello

Stato, che può anche limitare l'applicazione dei divieti di cui all'art. 30 del Trattato CE [9].

21. D'altra parte, non mi pare necessario esaminare più profondamente l'argomento svolto dal governo tedesco, secondo il quale, anche se si volesse ammettere che la legislazione tedesca contestata ricade sotto il divieto dell'art. 30 del Trattato CE, resta il fatto che queste norme nazionali si giustificano con la necessaria tutela della salute delle persone, come sancisce l'art. 36 del Trattato CE.

VI — Conclusione

22. In considerazione di quanto precede propongo alla Corte di risolvere la questione pregiudiziale come segue:

«La direttiva 80/51/CEE, nella versione modificata dalla direttiva 83/206/CEE, stabilisce prescrizioni minime, in materia di emissioni sonore dei motori di aeroplano come condizione per la prima immatricolazione delle aeronavi negli Stati membri, pur attribuendo agli stessi la facoltà di adottare prescrizioni più severe. Una normativa nazionale, emanata in applicazione della specifica disciplina comunitaria sopra citata, che fissi limiti più rigorosi alle emissioni sonore degli aeroplani per cui si chiede la prima immatricolazione è compatibile con i principi della libera circolazione delle merci, come è sancita dall'art. 30 del Trattato CE, anche se ha per effetto di impedire l'immatricolazione in Germania di un aeroplano già immatricolato in un altro Stato membro, allorché aeroplani dello stesso modello già immatricolati in Germania prima che fosse adottata la summenzionata direttiva conservano la loro immatricolazione».

9 — La tutela dell'ambiente è già stata considerata dalla Corte nella sentenza 7 febbraio 1985, causa 240/83, Association de défense des brûleurs d'huiles usagées (Racc. pag. 531), come «uno degli scopi essenziali della Comunità», che, in quanto tale, può giustificare talune limitazioni del principio della libera circolazione delle merci. Questa valutazione è d'altronde confermata dall'Atto unico europeo. In base a quanto precede si deve perciò ritenere che la tutela dell'ambiente costituisca un'esigenza imperativa che può limitare l'applicazione dell'art. 30 del Trattato (sentenza 20 settembre 1988, causa 302/86, Commissione/Danimarca, Racc. 1988, pag. 4627, punti 8 e 9).