CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE PHILIPPE LÉGER

presentate il 3 febbraio 1998 *

1. Le presenti questioni pregiudiziali, sottoposte dal Giudice di pace di Genova e dalla Pretura circondariale di Avezzano, vertono sull'interpretazione dell'art. 5 del regolamento (CE) del Consiglio 15 dicembre 1994, n. 3093, sulle sostanze che riducono lo strato di ozono [1] (in prosieguo: il «regolamento»), nonché sull'esame della sua validità con riferimento, in particolare, agli artt. 30 e 130 R del Trattato CE.

A questa Corte viene chiesto, in sostanza, di dichiarare se tale disposizione vieti totalmente l'uso, l'importazione, l'immissione in libera pratica o la messa in commercio degli idroclorofluorocarburi (in prosieguo: gli «HCFC»), sostanze dagli effetti nocivi per lo strato di ozono e, in caso affermativo, se tali divieti non violino il Trattato.

Tali questioni sono state sollevate a seguito di controversie sorte tra la società Safety Hi-Tech Srl (in prosieguo: la «Safety»), produttore di materiale destinato alla lotta antincendio, il cui prodotto di base, il NAF S III, è chimicamente composto da HCFC Blend A (un certo tipo di HCFC), e due suoi clienti, la società S. & T. Srl (in prosieguo: la «S. & T.») e il signor Bettati, in qualità di titolare dell'impresa Bettati Antincendio di Reggio Emilia (in prosieguo: la «Bettati»).

Il contesto regolamentare

2. Adottato sulla base dell'art. 130 S del Trattato CE, il detto regolamento abroga e sostituisce i regolamenti (CEE) del Consiglio nn. 594/91 [2] e 3952/92 [3]. Esso traduce, a livello comunitario, l'atto in virtù del quale vengono mantenuti gli impegni derivanti dalla convenzione di Vienna 22 marzo 1985, per la protezione dello strato di ozono (in prosieguo: la «convenzione di Vienna»), e dal protocollo di Montreal 16 settembre 1987, relativo alle sostanze che riducono lo strato di ozono [4] (in prosieguo: il «protocollo di Montreal»,) come adattato dal secondo emendamento adottato nel corso della quarta riunione tenutasi a Copenaghen nel novembre 1992 [5] (in prosieguo: il «secondo emen-

* Lingua originale: il francese.

1 — GU L 333, pag. 1.

2 — Regolamento (CEE) del Consiglio 4 marzo 1991, n. 594, relativo a sostanze che riducono lo strato di ozono (GU L 67, pag. 1).

3 — Regolamento (CEE) del Consiglio 30 dicembre 1992, che modifica il regolamento (CEE) n. 594/91, per quanto riguarda l'accelerazione del ritmo di eliminazione di sostanze che riducono lo strato di ozono (GU L 405, pag. 41).

4 — Decisione del Consiglio 14 ottobre 1988, 88/540/CEE, relativa alla conclusione della convenzione di Vienna per la protezione dello strato di ozono e del protocollo di Montreal relativo a sostanze che riducono lo strato di ozono (GU L 297, pag. 8).

5 — Decisione del Consiglio 2 dicembre 1993, 94/68/CE, concernente la conclusione dell'emendamento al protocollo di Montreal sulle sostanze che riducono lo strato di ozono (GU 1994, L 33, pag. 1).

damento»). Gli Stati membri e la Comunità sono parti della convenzione di Vienna e del protocollo di Montreal.

3. Lo scopo del regolamento è quello di eliminare progressivamente, tenendo conto delle conoscenze tecniche e scientifiche disponibili e dell'esistenza di sostanze di sostituzione meno nocive e utilizzabili per gli stessi fini [6], le sostanze che riducono lo strato di ozono [7] e, come avrò modo di esporre, di introdurre, conformemente alla convenzione di Vienna e al Trattato, misure di controllo più severe di quelle previste dal secondo emendamento [8].

4. A tenore degli artt. 1 e 2, il regolamento si applica alla produzione, all'importazione, all'esportazione, alla fornitura, all'uso e al recupero di una serie di sostanze denominate «sostanze controllate», tra le quali figurano gli HCFC.

5. L'art. 2, dodicesimo trattino, del regolamento definisce gli HCFC come una delle sostanze controllate elencate nel gruppo VIII dell'allegato I, inclusi i loro isomeri [9].

6 — Dal quarto all'ottavo 'considerando' del regolamento.

7 — Loc. cit., terzo e quarto 'considerando'.

8 — Loc. cit., sesto 'considerando'.

9 — Con tale termine vengono indicati due composti chimici formati dagli stessi elementi, nelle medesime proporzioni, ma che presentano proprietà diverse.

6. L'art. 5 del regolamento prevede, in sostanza, che l'uso, l'importazione, l'immissione in libera pratica e la messa in commercio degli HCFC sono progressivamente vietati in taluni tipi di utilizzi. Esso è così formulato:

«1. A decorrere dal primo giorno del sesto mese successivo all'entrata in vigore del presente regolamento [10], l'uso di idroclorofluorocarburi è vietato eccetto che:

— come solventi;

— come refrigeranti;

(...)

2. A decorrere dal 1° gennaio 1996, l'uso di [HCFC] è vietato:

— come solvente in applicazioni non confinate, comprese (...) se non utilizzati (...), [se gli HCFC] non vengono recuperati e negli aereosol, ad eccezione degli (...);

10 — Ai sensi dell'art. 21 del regolamento, quest'ultimo è entrato in vigore il 23 dicembre 1994. L'art. 5 è pertanto efficace a partire dal *1° giugno 1995*.

— in apparecchiature prodotte dopo il 31 dicembre 1995 per i seguenti usi:

(...)

c) nel condizionamento d'aria sulle autovetture;

(...)

d) nel condizionamento d'aria dei mezzi di trasporto pubblico su strada.

3. A decorrere dal 1° gennaio 1998 è vietato l'uso di [HCFC] in apparecchiature prodotte dopo il 31 dicembre 1997 per i seguenti usi:

— nel condizionamento d'aria dei mezzi di trasporto pubblico su rotaia;

(...)

4. A decorrere dal 1° gennaio 2000, l'uso degli [HCFC] è vietato in apparecchiature prodotte dopo il 31 dicembre 1999 per i seguenti usi:

— come refrigeranti in depositi di stoccaggio e in magazzini refrigerati pubblici e adibiti alla distribuzione,

(...)

tranne nel caso esistano disposizioni, norme di sicurezza o altri analoghi impedimenti all'uso di ammoniaca.

5. L'importazione, l'immissione in libera pratica o l'immissione in commercio di apparecchiature soggette ad un uso limitato a norma del presente articolo sono vietate dalla data di entrata in vigore della limitazione dell'uso. Le apparecchiature che dimostrano di essere state prodotte prima della data della limitazione dell'uso sono escluse dal divieto.

6. La Commissione, conformemente alla procedura di cui all'articolo 16 [11], può integrare, ridurre e modificare l'elenco di cui ai paragrafi da 1 a 4 alla luce del progresso tecnico».

7. Inoltre, l'art. 4 del regolamento determina, in particolare, il quantitativo di HCFC che i produttori e gli importatori sono autorizzati a mettere in commercio o a usare per loro proprio conto nel periodo dal 1° gennaio 1995 al 31 dicembre 2014. L'art. 4, n. 8, ultimo trattino, del regolamento precisa che, dopo il 2014, tale immissione sul mercato o uso non sarà più possibile.

Il contesto del procedimento C-284/95

8. La Safety ha venduto alla S. & T. materiale destinato alla lotta antincendio contenente un prodotto di sua propria fabbricazione, il NAF S III, chimicamente composto di HCFC. Un ordinativo della S. & T. datato 20 luglio 1995, la conferma di detto ordinativo datata 24 luglio 1995 come pure la corrispondente fattura del 4 agosto 1995 sono allegati agli atti.

11 — Procedura detta del «comitato di gestione».

9. La S. & T. ha contestato la validità di questo contratto di vendita deducendo che, in forza dell'art. 5, n. 1, del regolamento, a partire dal 1° giugno 1995 era vietata la vendita del prodotto composto di HCFC.

10. L'8 agosto 1995 la Safety ha proposto un procedimento di ingiunzione presso il Giudice di pace di Genova domandando a questo giudice di ordinare alla S. & T. di pagarle l'importo previsto dal contratto più gli accessori e gli onorari e, in subordine, di adire questa Corte per interpretare il regolamento e valutarne la validità con riferimento al Trattato.

11. Ritenendo che la soluzione della controversia dipendesse dall'esame della validità e dall'interpretazione dell'art. 5 del regolamento, il giudice a quo ha sottoposto a questa Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se il regolamento del Consiglio n. 3093/94 sia da interpretare (essendo conforme all'articolo 130 R del Trattato) nel senso che consente la libera utilizzazione di HALON (e cioè di prodotti a grave impatto ambientale), limitandone solo la produzione o l'uso da parte dei produttori, e consentendone viceversa liberamente l'importazione mentre vieta del tutto l'uso (e quindi sia la produzione che l'importazione) di HCFC

(e cioè di prodotti a basso impatto ambientale) per gli scopi non previsti dall'art. 5.

2) Se la norma di cui al regolamento n. 3093/94 non si sostanzi in una misura di effetto equivalente a restrizioni quantitative laddove, in assenza delle ragioni di cui all'art. 36 del Trattato, essa limita la libera circolazione di un prodotto nell'intera area comunitaria.

3) Se l'azione della Comunità e dei suoi organi, con l'adozione del regolamento n. 3093/94, nonché particolarmente nelle fasi successive a tale adozione, non configuri un intervento pubblicistico rivolto a rafforzare la posizione dominante di taluni soggetti, costituendo in sé un tale intervento una fattispecie di abuso rilevante ai sensi dell'art. 86 del Trattato.

4) Se le norme rivolte alla tutela dell'ambiente — e segnatamente il regolamento n. 3093/94 — possano (essere interpretate nel senso di) derogare alla disciplina comunitaria della concorrenza (consentendo od agevolando così il verificarsi di intese o di abusi di posizione dominante), ovvero se i divieti di cui alla disciplina predetta siano incondizionati ed inderogabili, non potendosi configurare deroghe o limitazioni né ad opera della Comunità né ad opera dei singoli Stati membri».

Il contesto del procedimento C-341/95

12. Il 31 luglio 1995 il Pretore di Avezzano ha emesso, a carico della Bettati, un provvedimento con il quale le ingiunge di pagare alla Safety l'importo pari al residuo del prezzo di vendita dovuto per il materiale da questa fornito e destinato alla lotta antincendio anch'esso contenente NAF S III, maggiorato degli interessi e delle spese.

13. Con atto di citazione notificato il 26 settembre 1995, la Bettati ha proposto opposizione avverso la detta decisione deducendo che il materiale acquistato si era rivelato, dopo la firma del contratto, cioè il 12 maggio 1995, inidoneo e privo di utilità al punto di giustificare la risoluzione del contratto ai sensi dell'art. 1497 del codice civile italiano, poiché la messa in commercio di detto materiale era stata esclusa e vietata a partire dal 1° giugno 1995, per effetto dell'art. 5 del regolamento.

14. La Safety si è costituita nel procedimento facendo valere l'illegittimità del detto regolamento nella parte in cui vieta l'uso degli HCFC nella lotta antincendio, in quanto in contrasto con gli artt. 3, 5, 30, 86, 92 e 130 R del Trattato.

15. Il Pretore di Avezzano, adito con la detta controversia, nutrendo dubbi circa la validità dell'art. 5 del regolamento, ha sottoposto a questa Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se sia o meno valido, in relazione agli artt. 3, 5, 30, 86, 92 e 130 R del Trattato di Roma, l'art. 5 del regolamento (CE) del Consiglio 15 dicembre 1994, n. 3093, nella parte in cui tale ultima norma vieta incondizionatamente dal 1° giugno 1995 l'uso di HCFC nel settore antincendio».

Osservazioni preliminari

16. La Commissione e il Consiglio sostengono, in via principale, che la questione della validità dei divieti degli HCFC previsti dall'art. 5 del regolamento — *e pertanto il regolamento controverso dinanzi ai giudici a quibus* — non dipende dalla validità delle restrizioni di altre «sostanze controllate» come gli halon. Chiedono, di conseguenza, che questa Corte voglia dichiarare irricevibili le questioni pregiudiziali le quali verterebbero sul regime applicabile a tali altre sostanze.

17. È vero che, secondo una costante giurisprudenza [12], questa Corte ha ritenuto che, nel contesto dell'art. 177 del Trattato, la funzione assegnata alla Corte è quella «di contribuire all'amministrazione della giustizia negli Stati membri e non [di] esprimere pareri consultivi o su questioni generali o ipotetiche» [13] e che «in considerazione di questo compito la Corte [ritiene] di non poter statuire su una questione pregiudiziale sollevata dinanzi ad un giudice nazionale, quando l'interpretazione del diritto comunitario non ha alcun rapporto con la realtà o con l'oggetto della causa principale» [14]. In altri termini, ai sensi dell'art. 177 del Trattato, la funzione assegnata a questa Corte è quella *di fornire risposte utili alla soluzione della controversia principale*. In applicazione di tale giurisprudenza, la Corte ha potuto dichiarare talune questioni pregiudiziali irricevibili [15].

18. Tuttavia, questa Corte ha costantemente ripetuto [16], da un lato, che «(...) l'art. 177 del Trattato, basato sulla netta separazione tra le funzioni dei giudici nazionali e quelle della Corte, non consente a quest'ultima di sindacare la motivazione del provvedimento di rinvio. Di conseguenza la Corte può rifiutarsi di pronunciarsi su una domanda proposta da un giudice nazionale soltanto se risulti *in modo manifesto* che l'interpretazione del diritto comunitario o l'esame della validità di

12 — V., in particolare, sentenza 1° dicembre 1965, causa 16/65, Schwarze (Racc. pag. 909), nella quale questa Corte afferma che «(...) nel campo speciale della cooperazione fra giudici a norma dell'articolo 177, la cui caratteristica consiste nel fatto che il giudice nazionale e la Corte di Giustizia — ciascuno entro i limiti della propria competenza ed allo scopo di garantire l'applicazione uniforme del diritto comunitario — *devono collaborare direttamente all'elaborazione della decisione*» (settimo capoverso della motivazione della sentenza; il corsivo è mio).

13 — V., ad esempio, sentenza 9 febbraio 1995, causa C-412/93, Leclerc-Siplec (Racc. pag. I-179, punto 12).

14 — Loc. cit., punto 13.

15 — In un'analoga fattispecie, v., ad esempio, sentenza 14 luglio 1994, causa C-379/92, Peralta (Racc. pag. I-3453, punto 8).

16 — A partire dalla sentenza 19 dicembre 1968, causa 13/68, Salgoil (Racc. pag. 661).

una norma comunitaria, chiesta da detto giudice, non hanno alcuna relazione con l'effettività o l'oggetto della causa principale» [17] e, dall'altro, che «(...) la Corte, di fronte a questioni formulate in modo improprio o che superano l'ambito della sua competenza ai sensi dell'art. 177, è tenuta a trarre dall'insieme degli elementi forniti dal giudice nazionale, ed in particolare dalla motivazione del provvedimento di rinvio, gli elementi di diritto comunitario che richiedano un'interpretazione — o eventualmente un esame della validità —, *tenuto conto dell'oggetto della controversia*» [18].

19. In applicazione di tale giurisprudenza, la Corte ha così potuto riformulare talune questioni pregiudiziali [19].

20. È certo che, nelle controversie a quibus, è unicamente in discussione l'esclusione dal mercato interno degli impianti destinati alla lotta antincendio contenenti HCFC. Per questa ragione, qualora le domande dei giudici a quibus vertessero sulla validità delle restrizioni di «sostanze controllate» diverse dagli HCFC, questa Corte non potrebbe fornire alcuna risposta. Tuttavia, io ritengo che i detti giudici si riferiscano a queste diverse sostanze all'unico scopo di illustrare la loro argomentazione e che pertanto *le loro domande vertano soltanto sulle disposizioni relative agli HCFC*.

21. Infatti, l'analisi della motivazione delle ordinanze di rinvio e dei termini nei quali sono formulate le questioni sollevate dai giudici italiani mi consente di identificare sei questioni pregiudiziali.

22. *Per quanto riguarda la prima questione*, sollevata in termini analoghi nei procedimenti C-284/95 e C-341/95, i giudici a quibus mettono in dubbio la validità dell'*esclusione totale dal mercato interno degli HCFC, nel settore della lotta antincendio*, contemplata dall'art. 5 del regolamento con riferimento all'art. 130 R del Trattato [20].

23. A loro modo di vedere, l'obiettivo della tutela dell'ambiente, quale risulta dall'art. 130 R, presuppone un modo globale di affrontare il tema della difesa dell'ecosistema il quale implica la presa in considerazione, per ciascuna sostanza nociva, certamente del suo *potenziale di distruzione dello strato di ozono* (Ozone Depletion Potential, in prosieguo: l'«ODP»), ma anche della sua *durata media di permanenza nell'atmosfera* (Atmo-

17 — Sentenza 16 giugno 1981, causa 126/80, Salonia (Racc. pag. 1563, punto 6); il corsivo è mio.

18 — Sentenza 20 marzo 1986, causa 35/85, Tissier (Racc. pag. 1207, punto 9); il corsivo è mio. Giurisprudenza costante a partire dalla sentenza 6 aprile 1962, causa 13/61, De Geus (Racc. pag. 87).

19 — V., in particolare, citata sentenza Tissier (punto 10).

20 — V., nel procedimento C-284/95, al terzo paragrafo della motivazione dell'ordinanza di rinvio, l'espressione «sembra che in materia di protezione dell'ambiente occorra (...)» nonché il riferimento all'art. 130 R del Trattato nella sua prima questione pregiudiziale. Parimenti, nel procedimento C-341/95, v. paragrafo 2.1, sesto capoverso, della traduzione francese dell'ordinanza di rinvio.

spheric Lifelimit, in prosieguo: l'«ALT»), e, infine, del suo *contributo al riscaldamento globale dell'atmosfera terrestre* (Global Warming Potential, in prosieguo: il «GWP») [21]. Questi tre elementi, espressi in valori ODP, ALT e GWP, costituiscono oggetto di regolari valutazioni scientifiche. Del resto, ricalcando ampiamente gli argomenti della Safety [22], i giudici a quibus ritengono che il regolamento, tenendo conto del solo valore ODP, e tenendo, di conseguenza, unicamente in considerazione la tutela dello strato di ozono, *verrebbe meno alla finalità di cui all'art. 130 R del Trattato* e che l'azione del legislatore sarebbe inficiata da *sviamento di potere*. Allo stesso modo [23], essi deducono che questa esclusione è sproporzionata, poiché il legislatore non ha adottato un'analoga sanzione, in particolare, nei riguardi di materiali analoghi contenenti gas ancora più nocivi per l'ambiente (ad esempio, gli halon) [24].

24. *In secondo luogo*, i giudici a quibus si domandano se, qualora dovesse risultare che l'art. 5 del regolamento non può essere giustificato né da ragioni attinenti alla tutela dell'ambiente, né dall'art. 36 del Trattato — questione più specificamente sollevata dal Giudice di pace di Genova —, non si debba da ciò dedurre l'invalidità con riferimento all'art. 30 del Trattato [25] (seconda questione).

25. *Inoltre*, i detti giudici vorrebbero sapere se, tenuto conto degli elementi di fatto forniti dalla Safety, l'azione legislativa condotta dalla Comunità costituisca un intervento di pubblici poteri avente l'effetto di favorire un accordo o un abuso di posizione dominante da parte dei produttori e dei venditori di altre sostanze controllate, ad esempio, gli halon [26], vietati dal Trattato (terza questione).

26. Riprendendo esclusivamente gli argomenti della Safety, gli stessi giudici deducono che l'art. 5 del regolamento potrebbe rivelarsi in contrasto con gli artt. 86 e 92 del Trattato, dato che l'effetto concreto che esso produce costituisce un rafforzamento della posizione dominante delle imprese che utilizzano halon e, in particolare, del gruppo inglese William Holding, il quale detiene oltre il 40% del mercato europeo, nonché della società Silvani, la quale rappresenta il menzionato gruppo in Italia e controlla oltre l'80% del mercato italiano.

27. *In subordine*, in caso di soluzione affermativa di tale terza questione, nel procedimento C-284/95, il Giudice di pace di Genova vuole sapere da questa Corte se un comportamento siffatto possa essere giustificato da ragioni di tutela dell'ambiente (quarta questione).

21 — Procedimento C-284/95, terzo paragrafo della motivazione dell'ordinanza di rinvio, e procedimento C-341/95, paragrafo 2.1, terzo, quarto e quinto capoverso, della traduzione francese dell'ordinanza di rinvio.

22 — V. paragrafi 59-61 delle presenti conclusioni.

23 — Loc. cit., paragrafi 80 e 81.

24 — V., procedimento C-284/95, terzo paragrafo dell'ordinanza di rinvio, e nel procedimento C-341/95, paragrafo 2.1, terzo, quarto e quinto capoverso della traduzione francese dell'ordinanza di rinvio.

25 — Procedimento C-284/95, quarto paragrafo della motivazione dell'ordinanza di rinvio «(...) di conseguenza (...) non si può escludere che la limitazione (...) [è in contrasto con l'art. 30 del Trattato]», e procedimento C-341/95, paragrafo 2.2 dell'ordinanza di rinvio.

26 — Quinto paragrafo della motivazione dell'ordinanza di rinvio (procedimento C-284/95) e paragrafo 2.3 dell'ordinanza di rinvio (procedimento C-341/95).

28. *Inoltre*, nel procedimento C-341/95, la Pretura circondariale di Avezzano sottopone a questa Corte il problema della compatibilità dell'art. 5 del regolamento con gli artt. 3 e 5 del Trattato (quinta questione).

29. *Infine*, la soluzione delle questioni sollevate dal Giudice di pace di Genova presuppone che questa Corte confermi, come egli ritiene, che l'art. 5 del regolamento debba essere senz'altro interpretato nel senso che esclude totalmente dal mercato interno gli HCFC utilizzati nel settore della lotta antincendio (sesta questione).

30. Poiché l'esame delle questioni pregiudiziali sollevate dal Giudice di pace di Genova è subordinato alla soluzione della sesta questione, procederò a analizzare quest'ultima per prima. Spiegherò poi perché la terza questione sollevata dai due giudici a quibus mi sembra irricevibile. Poiché la questione pregiudiziale sollevata in subordine dal Giudice di pace di Genova — la quarta questione — dipende dalla soluzione data alla prima e alla terza questione, procederò allora alla valutazione della prima questione prima di risolvere la quarta. Concluderò infine la mia analisi con la seconda e la quinta questione.

La soluzione delle questioni pregiudiziali

Sulla sesta questione (interpretazione dell'art. 5 del regolamento)

31. Il Giudice di pace di Genova ritiene che l'art. 5 del regolamento debba essere interpretato nel senso che esso ha per effetto di vietare totalmente l'uso, la produzione, l'importazione e l'immissione sul mercato degli HCFC nel settore della lotta antincendio.

32. Il Consiglio e la Commissione rilevano che i divieti aventi ad oggetto gli HCFC intervengono progressivamente e non sono totali, dato che l'art. 5, nn. 1-4, del regolamento prevede un certo numero di eccezioni. Inoltre, secondo la Commissione, l'art. 4, n. 8, del regolamento consente altre deroghe.

33. Si deve, *in limine*, ricordare che, conformemente alla costante giurisprudenza di questa Corte, le competenze della Comunità debbono essere esercitate nel rispetto del diritto internazionale [27]. Di conseguenza, l'art. 5 del regolamento deve essere interpre-

27 — Sentenza 24 novembre 1992, causa C-286/90, Poulsen e Diva Navigation (Racc. pag. I-6019, punto 9). V., altresì, sentenza 24 novembre 1993, causa C-405/92, Mondiet (Racc. pag. I-6133, punto 12), e, a contrario, citata sentenza Peralta, punto 16.

tato alla luce delle pertinenti norme della convenzione di Vienna, del protocollo di Montreal e del secondo emendamento, ai quali la Comunità ha aderito.

34. Prima dell'adozione del secondo emendamento [28], l'uso degli HCFC non era regolamentato [29]. Queste sostanze figurano ormai nel gruppo I dell'allegato C del protocollo di Montreal. Orbene, a tenore del secondo emendamento, l'uso degli HCFC non è vietato, ma soltanto limitato [30]. Tuttavia, *l'art. 2, n. 3*, della convenzione di Vienna autorizza le «(...) parti contraenti ad adottare, conformemente al diritto internazionale, misure interne più rigorose di quelle di cui ai precedenti paragrafi 1 e 2 (...) purché dette misure non siano incompatibili con gli obblighi di dette parti contraenti ai sensi della presente convenzione».

35. Gli obblighi che incombono alle parti contraenti sono previsti dagli artt. 2, n. 1, e 3, n. 1, della convenzione di Vienna.

36. L'art. 2, n. 1, della convenzione di Vienna dispone che le parti contraenti «prendono misure adeguate (...) per proteggere la salute umana e l'ambiente dagli effetti nefasti che derivano o possono derivare dalle attività umane che modificano o possono modificare lo strato di ozono».

37. A tal fine, l'art. 2, n. 2, lett. b), di tale convenzione precisa che le parti «adottano le misure legislative o amministrative più opportune (...) intese a regolamentare, limitare, ridurre o prevenire le attività umane che rientrano nella loro giurisdizione o nel loro controllo, se risulta che dette attività hanno o possono avere effetti nefasti come conseguenza di una modificazione effettiva o possibile dello strato di ozono».

38. Ai sensi dell'art. 3, n. 1, della medesima convenzione, le parti predette «si impegnano (...) a intraprendere ricerche e valutazioni scientifiche o a collaborare alla realizzazione di ricerche e di valutazioni scientifiche, direttamente o tramite organi internazionali competenti su

(...)

f) le sostanze e le tecnologie di sostituzione».

28 — V., in particolare, art. 1 e allegato A del protocollo di Montreal.

29 — V., in particolare, art. 1, lett. A) e EE), del secondo emendamento.

30 — Loc. cit., art. 1, lett. G) e Q).

39. Secondo l'art. 1, n. 4, della convenzione di Vienna, si intendono per «sostanze di sostituzione» le sostanze che riducano, eliminino o evitino gli effetti nefasti sullo strato di ozono.

40. Di conseguenza, dalla lettura combinata degli artt. 1, n. 4, 2, nn. 1, 2, lett. b), e 3, e 3, n. 1, lett. f), della convenzione di Vienna emerge che le parti contraenti di detta convenzione sono autorizzate ad adottare misure più restrittive di quelle da essa previste, purché giustificate dalla volontà di imporre l'uso di sostanze sostitutive i cui effetti siano meno nefasti per lo strato di ozono.

41. Da un'attenta lettura dell'art. 5, nn. 1-4, primo capoverso, del regolamento risulta che l'*uso degli HCFC nel settore della lotta antincendio* è vietato dal 1° giugno 1995.

42. Infatti, l'art. 5, n. 1, prima frase, del regolamento fissa il principio del divieto dell'uso degli HCFC con le eccezioni specificamente indicate nei trattini dei nn. 1-4 di questa stessa disposizione. Orbene, l'uso degli HCFC nel settore della lotta antincendio non figura tra le dette eccezioni.

43. Inoltre, l'art. 5, n. 5, prevede — lo si ricordi — che «l'importazione, l'immissione in libera pratica o l'immissione in commercio di apparecchiature soggette ad un uso limitato a norma del presente articolo sono vietate dalla data di entrata in vigore della limitazione dell'uso». Poiché l'uso degli HCFC nel settore della lotta antincendio è vietato a partire dal 1° giugno 1995, se ne deve dedurre che gli altri divieti previsti dallo stesso n. 5 entrano pure in vigore alla stessa data.

44. Infine, la produzione di sostanze controllate è strettamente limitata e l'art. 3 prevede come procedere alle riduzioni della produzione di tali sostanze. Orbene, dalla formulazione stessa dell'art. 3 del regolamento emerge che i produttori di HCFC non beneficiano in alcun modo della possibilità di ridurre la loro produzione. Se ne deve pertanto concludere che la produzione di tutti gli HCFC è vietata.

45. Tuttavia, come sottolineato dalla Commissione, il principio del divieto assoluto degli HCFC è stato mitigato, tra l'altro, nel settore considerato dall'art. 4, n. 8, del regolamento. Questa disposizione pone il principio secondo cui l'offerta degli HCFC è limitata a un certo quantitativo — e non vietata — purché messi in commercio o utilizzati dai produttori o dagli importatori per loro proprio conto. La Commissione precisa, inoltre, sia il metodo adottato per il calcolo dei quantitativi autorizzati sia la procedura di attribuzione di tale quantitativo alle

persone interessate [31]. Tuttavia, tenuto conto degli elementi di fatto riferiti dal giudice a quo, non sembra che tale disposizione sia nella specie pertinente. Ricordo, infatti, che nelle cause a quibus, i prodotti controversi non erano destinati alla Safety, produttrice di HCFC, ma sono stati venduti a terzi e che questi terzi non sembrano avere importato queste merci per loro proprio conto.

46. Da quanto precede consegue che l'art. 5 del regolamento deve essere interpretato nel senso che, nel settore della lotta antincendio, a partire dal 1° giugno 1995, l'uso, la messa in commercio, la produzione e l'importazione degli HCFC sono vietati.

47. Passo ora ad esaminare la compatibilità di queste misure con il Trattato.

Sulla terza questione (compatibilità dell'art. 5 del regolamento con gli artt. 86 e 92 del Trattato)

48. I giudici a quibus vogliono sapere se, tenuto conto degli elementi di fatto forniti dalla Safety, l'art. 5 del regolamento abbia la conseguenza di favorire un'intesa o un abuso di posizione dominante da parte dei produttori e dei venditori di altre sostanze controllate, come, per esempio, gli halon.

49. Si deve costatare che i giudici a quibus si limitano a ricordare in modo molto generale le disposizioni del Trattato senza indicare i motivi per cui il divieto contemplato all'art. 5 del regolamento potrebbe essere invalido. Inoltre, i giudici a quibus non forniscono alcun elemento che mi consenta di sviluppare un'utile argomentazione. Mancano, in particolare, le indicazioni necessarie alla determinazione del mercato di cui trattasi o ancora alla valutazione dell'incidenza del divieto controverso sul funzionamento di tale mercato [32].

50. Orbene, richiamandosi a una costante giurisprudenza, questa Corte ha dichiarato che «(...) l'esigenza di giungere ad un'interpretazione del diritto comunitario che sia utile per il giudice nazionale impone che quest'ultimo definisca l'ambito di fatto e di diritto in cui si inseriscono le questioni sollevate o che esso spieghi almeno le ipotesi di fatto su cui tali questioni sono fondate» [33].

31 — Istituzione di un sistema di quote.

32 — Il che è stato ammesso dalla Safety nel corso dell'udienza.

33 — Sentenza 26 gennaio 1993, cause riunite C-320/90, C-321/90 e C-322/90, Telemarsicabruzzo e a. (Racc. pag. I-393, punto 6). Per un esempio ancora più recente, v., altresì, ordinanza 30 giugno 1997, causa C-66/97, Banco de Fomento e Exterior (Racc. pag. I-3757, punto 7).

51. Di conseguenza, non mi resta altro che proporre alla Corte di dichiarare tale questione irricevibile.

Sulla prima questione (compatibilità dell'art. 5 del regolamento con l'art. 130 R del Trattato)

52. La protezione dell'ambiente è divenuta, con il Trattato di Maastricht, un obiettivo prioritario. Così, in particolare, per una migliore efficacia, i testi normativi basati sull'art. 130 R vengono adottati a maggioranza qualificata, e non più all'unanimità.

53. Gli artt. 130 R e 3 B del Trattato enunciano le competenze e gli obiettivi che la Comunità deve rispettare in materia. Essi subordinano la competenza della Comunità al rispetto di quattro obiettivi, di sei principi e di quattro criteri.

54. Gli obiettivi sono enunciati all'art. 130 R, n. 1, del Trattato. Si tratta della salvaguardia, della tutela e del miglioramento della qualità dell'ambiente, della protezione della salute umana, dell'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, della promozione, sul piano internazionale, di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale. Si deve notare che il riferimento ai «problemi planetari dell'ambiente» è stato introdotto dal Trattato di Maastricht. La protezione dello strato di ozono è per l'appunto interessata da questo nuovo obiettivo assegnato all'art. 130 R del Trattato.

55. I principi elencati agli artt. 130 R, nn. 2 e 4, e 3 B, secondo e terzo comma, del Trattato sono quelli della precauzione e dell'azione preventiva, della correzione, anzitutto alla fonte, dei danni causati all'ambiente, del «chi inquina paga», di proporzionalità, di sussidiarietà e infine d'integrazione. Quest'ultimo principio, in forza del quale le necessità in materia di ambiente sono considerate una componente delle altre politiche della Comunità, pone in rilievo l'importanza che deve ormai essere attribuita all'ambiente nel contesto delle altre politiche comunitarie intraprese. Infatti, questo principio non è stato sancito a favore di alcuna altra politica comunitaria.

56. I criteri sanciti dall'art. 130 R, n. 3, del Trattato sono quelli dei dati scientifici e tecnici disponibili, delle condizioni dell'ambiente nelle varie regioni della Comunità, dei vantaggi e degli oneri che possono derivare dall'azione o dall'assenza di azione, dello sviluppo socioeconomico della Comunità nel suo insieme e dello sviluppo equilibrato delle singole regioni.

57. La Safety non contesta il fondamento giuridico sul quale il legislatore comunitario ha adottato questo regolamento [34], ma sostiene che esso non risponde agli obiettivi perseguiti dall'art. 130 R del Trattato. Inoltre, esso violerebbe il principio di proporzionalità.

Sulla finalità dell'art. 130 R del Trattato

58. La Safety fa valere che il regolamento sarebbe giustificato solo se esso avesse consentito di *concedere la priorità assoluta a un livello di protezione ambientale il più elevato possibile* [35], come richiesto dall'art. 130 R del Trattato.

59. A suo avviso, l'attuazione della politica ambientale della Comunità esige che si tenga conto di tutti i dati scientifici e tecnici *allo stato* disponibili. Essa suppone, inoltre, un modo globale di affrontare la difesa dell'ecosistema, il quale implica che siano considerati *congiuntamente* i valori ODP, ALT e GWP delle sostanze nocive per l'ambiente. Questo metodo di valutazione sarebbe d'altronde preconizzato dal «Technology and Economic Assessment Panel» delle Nazioni Unite.

60. Il legislatore comunitario, limitandosi a sancire misure destinate alla lotta contro la rarefazione dello strato di ozono, mentre avrebbero dovuto essere adottate, nel medesimo atto normativo, misure destinate a lottare contro il surriscaldamento del pianeta, avrebbe violato l'art. 130 R del Trattato. Basandosi sulla giurisprudenza di questa Corte [36], la Safety conclude che il legislatore comunitario avrebbe commesso uno sviamento di potere. Il governo italiano concorda con questa tesi.

61. Il Consiglio, da parte sua, afferma che gli artt. 130 R e 130 S del Trattato gli attribuiscono un potere discrezionale per quanto riguarda la scelta della propria politica ambientale e che in tal modo la decisione di trattare con priorità il rischio provocato all'ambiente dalla distruzione dello strato di ozono piuttosto che quello del riscaldamento del pianeta non può essere oggetto di ricorso. Del resto, sottolinea che il trattamento del problema del riscaldamento dell'ambiente è previsto nel contesto di accordi internazionali sui cambiamenti climatici [37].

34 — Sulla scelta del fondamento giuridico dell'azione ambientale del legislatore comunitario, v., in particolare, sentenze 11 giugno 1991, causa C-300/89, Commissione/Consiglio (Racc. pag. I-2867), e 17 marzo 1993, causa C-155/91, Commissione/Consiglio (Racc. pag. I-939). V., altresì, l'articolo di X. Debroux: *Le choix de la base juridique dans l'action environnementale de l'Union européenne*, in *Cahiers de droit européen*, 1995, nn. 3-4, pag. 256.

35 — V., in particolare, paragrafo 2, lett. a), secondo capoverso, delle osservazioni della Safety nel procedimento C-284/95.

36 — Sentenza 11 luglio 1990, causa C-323/88, Sermes (Racc. pag. I-3027, punto 33).

37 — Decisione del Consiglio 15 dicembre 1993, 94/69/CE, concernente la conclusione della convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (GU 1994, L 33, pag. 11). Un protocollo a tale convenzione, inteso alla riduzione delle emissioni di gas che contribuiscono all'effetto serra, è stato adottato l'11 dicembre 1997 a conclusione della conferenza sui cambiamenti climatici, alla quale la Comunità e i vari Stati membri avevano preso parte (Agence Europe n. 7121 del 14 dicembre 1997).

62. Inoltre, il Consiglio — sostenuto al riguardo dalla Commissione — afferma che nell'ambito di una politica ambientale liberamente determinata, gli artt. 130 S e 130 R del Trattato gli conferiscono un ampio potere discrezionale circa la scelta delle misure da adottare per realizzare tale politica. Di conseguenza, solo il carattere manifestamente inappropriato di tali misure rispetto allo scopo perseguito sarebbe idoneo a inficiarne la legalità.

63. La prima censura formulata dalla Safety implica la necessità di determinare il margine di discrezionalità di cui il legislatore comunitario dispone nel contesto del potere normativo conferitogli dagli artt. 130 S e 130 R del Trattato.

64. Condivido la posizione sostenuta dal Consiglio e dalla Commissione essenzialmente per quattro motivi.

65. *In primo luogo*, gli obiettivi definiti dall'art. 130 R, n. 1, del Trattato sono così formulati: «La politica della Comunità in materia ambientale contribuisce a perseguire i seguenti obiettivi:

— salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente;

— protezione della salute umana;

— utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali;

— promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale».

Da tale formulazione non è pertanto consentito, a mio avviso, desumere che la politica della Comunità in materia di tutela dell'ambiente sia inquadrata entro limiti precisi che debbono essere strettamente rispettati, poiché essa ha il solo scopo di «contribuire a perseguire» obiettivi enunciati in termini generali.

66. Non ritengo che il Trattato abbia fissato il livello delle esigenze che pone in materia e che occorra interpretare in tal senso l'art. 130 R, n. 2, del Trattato, il quale dispone che «la politica della Comunità in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela (...)».

67. Infatti, tale indicazione è inserita nel n. 2 dell'art. 130 R del Trattato, dedicato ai prin-

cipi a cui il legislatore comunitario deve ispirarsi per portare proficuamente avanti la sua politica ambientale. Essa deve pertanto essere interpretata come una raccomandazione rivolta al legislatore comunitario, in forza della quale gli viene chiesto di vigilare per il costante miglioramento della politica già posta in atto. La politica ambientale della Comunità è pertanto necessariamente di lunga durata.

68. *In secondo luogo*, non ritengo che la sostituzione operata all'art. 130 R del Trattato CE dell'espressione «azione della Comunità», figurante nell'art. 130 R del Trattato CEE, con quella di «politica della Comunità» sia neutra [38].

69. Il termine «la politica», al contrario di quello «l'azione», presuppone la presa in considerazione di un insieme di fattori, prassi o azioni. Per questo motivo, se la scelta di un'azione determinata può talvolta rivelarsi delicata, la scelta di una politica implica *necessariamente* la valutazione di situazioni complesse e generalmente antagonistiche, come conferma l'analisi del contenuto stesso dell'art. 130 R del Trattato.

70. È per questa ragione che l'art. 130 R, n. 2, del Trattato pone il principio secondo cui, nel contesto di tale politica, la Comunità deve rispettare il principio dell'azione preventiva. Il n. 1 di tale articolo impone pertanto al legislatore comunitario di valutare gli effetti futuri della normativa alla quale dà attuazione.

71. Inoltre, il n. 3 di tale articolo prevede specificamente che la Comunità, nel predisporre la sua politica ambientale, tiene conto di una serie di parametri, e in particolare dei dati scientifici e tecnici disponibili, dei vantaggi e degli oneri che possono derivare dall'azione o dall'assenza di azione.

72. È evidente che il rispetto di questo principio e di questi criteri presuppone necessariamente che il legislatore comunitario proceda alla valutazione di situazioni complesse, consistenti nel valutare i vantaggi e, rispettivamente, gli inconvenienti di una determinata azione.

73. Orbene, in presenza di siffatte situazioni, la Corte ha sempre escluso di poter sostituire la propria valutazione a quella del legislatore comunitario circa il carattere più o meno adeguato delle misure che sono state poste in essere [39], a meno che il ricorrente non fornisse la prova che il legislatore, tenuto conto degli elementi forniti all'atto dell'adozione

38 — In tal senso, v. J. Cloos, G. Reinesch, D. Vignes, e J. Weyland: *Le traité de Maastricht: Genèse, analyse, commentaires*, in *Bruylant*, 1993, pag. 320, paragrafo 1, secondo capoverso.

39 — V., in particolare, sentenza 20 ottobre 1977, causa 29/77, Roquette Frères (Racc. pag. 1835, punti 19 e 20).

della normativa [40], ha commesso un errore manifesto di valutazione, uno sviamento di potere [41], o ha manifestamente ecceduto i limiti del suo potere discrezionale [42].

74. *Inoltre*, l'art. 130 T del Trattato dispone che: «i provvedimenti di protezione adottati in virtù dell'articolo 130 S non impediscono ai singoli Stati membri di mantenere e di prendere provvedimenti per una protezione ancora maggiore. Tali provvedimenti devono essere compatibili con il presente Trattato. Essi sono notificati alla Commissione».

75. Dal tenore di tale disposizione discende senza ombra di dubbio che lo scopo dell'art. 130 R del Trattato non è di assicurare una protezione assoluta, immediata e globale dell'ambiente.

76. *Infine*, nella citata sentenza Peralta, questa Corte ha già dichiarato [43] che:

«*l'art. 130 R si limita a definire gli obiettivi generali* della Comunità in materia di ambiente. Il compito di decidere circa l'azione che deve essere intrapresa è affidato al Consiglio dall'art. 130 S. *L'art. 130 T precisa* inoltre che i provvedimenti di protezione adottati in comune in virtù *dell'art. 130 S non impediscono ai singoli Stati membri di mantenere e di prendere provvedimenti*, compatibili con il Trattato, *per una protezione ancora maggiore*».

77. Da quanto precede risulta che il Trattato non richiede al legislatore comunitario la realizzazione *immediata* di una politica, nel settore ambientale, il cui livello di *protezione sia il più elevato possibile* e che la finalità di un regolamento che consiste nel migliorare sensibilmente la tutela ambientale all'interno della Comunità è perfettamente conforme con la finalità dell'art. 130 R del Trattato [44].

78. Orbene, si è gia rilevato [45] che il regolamento si propone, tenuto conto delle conoscenze tecniche e scientifiche disponibili e dell'esistenza di sostanze sostitutive — *sostanze meno nocive e utilizzabili per gli stessi impieghi* —, di eliminare progressivamente le sostanze che riducono lo strato di ozono e, conformemente alla convenzione di Vienna, di introdurre misure di controllo più

40 — V., in particolare, sentenze 21 febbraio 1990, cause riunite da C-267/88 a C-285/88, Wuidart e a. (Racc. pag. I-435, punto 14), e 5 ottobre 1994, causa C-280/93, Germania/Consiglio (Racc. pag. I-4973, punto 90).

41 — V., in particolare, citata sentenza Sermes.

42 — V., ad esempio, in materia di politica sanitaria, sentenza 12 novembre 1996, causa C-84/94, Regno Unito/Consiglio (Racc. pag. I-5755, punto 58); in materia di politica economica, sentenza 13 maggio 1997, causa C-233/94, Germania/Parlamento e Consiglio (Racc. pag. I-2405, punti 55 e 56), e infine, in materia di politica agricola comune, sentenza 30 ottobre 1975, causa 23/75, Rey Soda (Racc. pag. 1279, punto 11).

43 — Citata (nota 15), punto 57.

44 — V., per analogia, citata sentenza Germania/Parlamento e Consiglio (punto 48), dove la Corte ha riconosciuto che l'art. 3, lett. s), del Trattato, il quale dispone che «l'azione della Comunità comporta, alle condizioni e secondo il ritmo previsti dal presente Trattato (...) un contributo al rafforzamento della protezione dei consumatori», non può essere interpretato nel senso che obbliga il legislatore comunitario «ad adeguarsi al livello di protezione più elevato riscontrabile in un dato Stato membro».

45 — V. paragrafo 3 delle presenti conclusioni.

rigorose di quelle previste dal secondo emendamento. Questo regolamento migliora pertanto sensibilmente la protezione dello strato di ozono all'interno della Comunità.

79. Di conseguenza, la finalità di tale regolamento è perfettamente compatibile con gli obiettivi perseguiti dall'art. 130 R del Trattato.

Sulla compatibilità dell'art. 5 del regolamento con il principio di proporzionalità

80. La Safety, pur riconoscendo che l'art. 130 R del Trattato non fa obbligo al legislatore comunitario di adottare soltanto normative che consentano di assicurare il livello di tutela ambientale più elevato possibile e che questi è autorizzato a scegliere liberamente la politica di tutela dell'ambiente che intenda perseguire (nella specie, la protezione dello strato di ozono), sostiene che l'art. 5 del regolamento non consente di raggiungere l'obiettivo in tal senso inteso.

81. La Safety illustra il suo punto di vista facendo rilevare che tale disposizione vieta l'uso degli HCFC nel settore della lotta antincendio, mentre altre sostanze che presentano un valore ODP molto più elevato sarebbero invece consentite. Tale sarebbe il caso degli halon, pure utilizzati nel settore della lotta antincendio, o ancora di un prodotto a base di HCFC, come il 141b, utilizzato come solvente.

82. Il Consiglio e la Commissione fanno valere che la realizzazione di una politica di protezione dello strato di ozono comporta necessariamente la regolamentazione delle sole sostanze che lo riducono. Sarebbe questa la ragione per la quale le sostanze il cui valore ODP è nullo, per esempio gli «HCF» e i «PCF», non rientrano nell'ambito del regolamento.

83. Inoltre, essi sostengono che il principio dell'esistenza o no, dal punto di vista scientifico, all'epoca dell'adozione del regolamento, di sostanze sostitutive adeguate che comportano, a parità di tipo d'impiego, una riduzione meno rilevante dello strato di ozono giustifica le misure adottate dal regolamento.

84. Essi affermano che questo principio è stato strettamente rispettato. Così, il divieto assoluto di utilizzare HCFC nel settore della lotta antincendio troverebbe la sua giustificazione nel fatto che all'epoca dell'adozione del regolamento già esistevano, per il mede-

simo tipo di utilizzo, sostanze sostitutive aventi un valore ODP pressoché zero, come l'acqua, la polvere e i gas inerti [46].

85. Invece, per quanto riguarda gli halon, essi fanno presente che, all'epoca dell'adozione del regolamento, nel contesto degli usi cosiddetti «essenziali» [47] — cioè l'estinzione degli incendi in uno spazio ridotto come i carri armati, le camere operatorie, gli aerei, i sottomarini —, non esistevano sostanze sostitutive appropriate — sostanze cioè aventi la stessa capacità estintiva degli incendi ed effetti tossici per l'uomo altrettanto deboli —, e quindi neanche gli HCFC [48]. Il Consiglio e la Commissione precisano che, del resto, tale è la situazione che tuttora si presenta [49].

86. Di conseguenza, essi affermano che le misure adottate con il regolamento rispettano pienamente il principio di proporzionalità.

87. Nel contesto della sua politica nel settore ambientale, basata sugli artt. 130 R e 130 S del Trattato, la Comunità, conformemente al principio di proporzionalità enunciato all'art. 3 B, terzo comma, del Trattato, ha l'espresso obbligo di non agire al di là di quanto è necessario e appropriato per il conseguimento degli obiettivi assegnatile.

88. Ricordo che questo principio generale del diritto comunitario esige che gli atti delle istituzioni comunitarie non eccedano i limiti di quanto è opportuno o necessario per il raggiungimento degli obiettivi legittimamente perseguiti dalla normativa considerata, fermo restando che, qualora si presenti una scelta tra più misure appropriate, si deve ricorrere a quella meno limitativa e che gli inconvenienti causati non devono essere sproporzionati rispetto allo scopo perseguito [50].

89. La risposta alla censura mossa dalla Safety si risolve nel verificare se, tenendo conto dei dati scientifici e tecnici forniti al Consiglio all'epoca dell'adozione del regolamento, il provvedimento controverso — consistente nell'escludere dal mercato interno gli impianti destinati alla lotta antincendio contenenti HCFC data l'esistenza di prodotti sostitutivi meno nocivi per lo strato di ozono, altrettanto efficaci e aventi un valore ODP pressoché zero — sia *manifestamente inidoneo* rispetto allo scopo perseguito dal legislatore comunitario, se esso sia

46 — I governi danese, tedesco, spagnolo, austriaco, portoghese, finlandese e svedese sostengono altresì che l'uso degli HCFC nel settore della lotta antincendio non trova giustificazione scientifica.

47 — A tenore della decisione della Commissione 16 dicembre 1997, 98/67/CE, concernente l'assegnazione di quantitativi di sostanze controllate consentite per usi essenziali nella Comunità nel 1998 in applicazione del regolamento n. 3093/94 (GU 1998, L 10, pag. 31), l'uso di una sostanza controllata si definisce «essenziale» solo se è necessario per la salute e la sicurezza, oppure riveste un'importanza cruciale per il funzionamento della società e non vi sono succedanei o alternative praticabili dal punto di vista tecnico ed economico e accettabili dal punto di vista dell'ambiente e della salute.

48 — In questo senso, v. osservazioni dei governi danese, tedesco, spagnolo, austriaco, portoghese, finlandese e svedese.

49 — Loc. cit.

50 — V., ad esempio, citata sentenza Germania/Parlamento e Consiglio (punto 54).

necessario per il raggiungimento di tale obiettivo e se fosse possibile il ricorso ad *altri mezzi meno limitativi.*

90. A mio avviso, quest'analisi non consiste nel dirimere un problema scientifico o tecnico. Non solo non dispongo dei risultati delle perizie effettuate all'epoca dell'adozione della normativa controversa e sottoposte all'esame del Consiglio [51], ma, quand'anche tali dati mi fossero pervenuti, dubito della mia competenza per risolvere siffatta problematica senza l'illuminata assistenza di esperti. Il mio compito presuppone, *tenuto conto dei documenti processuali a disposizione*, di verificare che il legislatore non abbia sbagliato in modo grossolano e evidente.

91. Dall'esame di questi documenti emerge che, al fine di assicurare la salvaguardia dello strato di ozono tenendo conto di tutti i dati scientifici disponibili all'epoca dell'adozione del regolamento, è certo — ed in ogni caso ciò non è stato contestato non solo dall'insieme dei governi che hanno depositato osservazioni, ma neanche dalla Safety e dal governo italiano — che:

— la regolamentazione delle sole sostanze che riducano lo strato di ozono costituiva lo strumento adeguato per assicurarne la salvaguardia;

— a tal fine, la presa in considerazione del solo valore ODP di tali sostanze appariva idoneo;

— gli HCFC erano considerati, giustamente, sostanze nocive per lo strato di ozono;

— gli HCFC nel settore della lotta antincendio potevano essere sostituiti da sostanze molto meno nocive.

92. Inoltre, quasi all'unanimità dei pareri, fatta eccezione per quello della Safety, l'uso di HCFC negli usi essenziali non presenterebbe una idoneità d'impiego migliore di quella degli halon.

93. Da quanto precede risulta che non emerge in modo manifesto che la misura controversa sia stata adottata «in un modo inappropriato e irragionevole» e che, in conclusione, l'art. 5 del regolamento rispetta l'art. 130 R del Trattato.

51 — A questo proposito, faccio presente che le tabelle dei valori ODP delle sostanze regolamentate, come gli halon e il NAF S III trasmesse a questa Corte non precisano in quale data sono stati ottenuti tali risultati. Essi sono quindi inutilizzabili.

Sulla quarta questione

94. Con tale questione il Giudice di pace di Genova vuole sapere da questa Corte se un regolamento fondato sull'art. 130 R del Trattato, come il regolamento controverso, possa giustificare eccezioni agli artt. 86 e 92 del Trattato, e, in caso affermativo, a quali condizioni.

95. Nella misura in cui ritengo di non essere in grado di risolvere la questione circa la compatibilità dell'art. 5 del regolamento con gli artt. 86 e 92 del Trattato (terza questione) [52] dato che non dispongo di dati di fatto sufficienti e in ragione del fatto che, come ho ricordato [53], nel contesto dell'art. 177 del Trattato, la Corte deve limitarsi a fornire risposte utili ai fini della soluzione della controversia di cui alla causa principale e non deve formulare pareri consultivi su questioni generali o ipotetiche, suggerisco a questa Corte di dichiarare irricevibile tale questione.

52 — V. paragrafi 48-50 delle presenti conclusioni.
53 — Loc. cit., paragrafo 17.

Sulla seconda questione (compatibilità dell'art. 5 del regolamento con l'art. 30 del Trattato)

96. Non ritengo che la soluzione di tale questione richieda sviluppi molto ampi.

97. È sufficiente ricordare che, richiamandosi alla sua costante giurisprudenza, questa Corte ha dichiarato che:

«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 costituisce

un'esigenza imperativa, che può limitare l'applicazione dell'art. 30 del Trattato» [54].

98. Questa Corte ha precisato che le limitazioni alla libera circolazione delle merci fondate sull'esigenza imperativa costituita dalla tutela dell'ambiente sono necessarie per raggiungere gli obiettivi perseguiti dalla normativa stessa [55]. In altre parole, il principio di proporzionalità deve essere rispettato.

99. Così, anche prima dell'inserimento dell'art. 130 R nel Trattato CE, sebbene gli artt. 2 e 3 del Trattato CEE originario non menzionassero espressamente la tutela dell'ambiente come uno degli obiettivi espliciti della Comunità, questa Corte l'ha implicitamente ammessa nella sua citata sentenza Association de défense des brûleurs d'huiles usagées [56].

100. Inoltre, dopo l'entrata in vigore, il 1° luglio 1987, dell'Atto unico, questa Corte ha dichiarato, al punto 21 della menzionata sentenza 17 marzo 1993, Commissione/Consiglio, che l'art. 130 S del Trattato CEE costituiva la corretta base giuridica di una direttiva essenzialmente intesa alla tutela dell'ambiente e al punto 13 della medesima sentenza questa stessa Corte ha necessariamente confermato che «(...) esigenze imperative attinenti alla tutela dell'ambiente giustificano *eccezioni* alla libera circolazione dei rifiuti» [57].

101. A maggior ragione, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, che conferisce ancora maggiore importanza all'obiettivo della tutela dell'ambiente, la risposta della Corte non dovrebbe subire variazioni. Questo regolamento, fondato sull'art. 130 R del Trattato CE, autorizza il legislatore comunitario a derogare al principio della libera circolazione delle merci in ragione dell'esigenza imperativa di tutela dell'ambiente, purché ciò sia proporzionato all'obiettivo perseguito.

102. L'art. 3 B del Trattato impone specificamente alla Comunità di non andare al di là «di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi della Comunità», cioè di rispettare il principio di proporzionalità.

103. Nella fattispecie è evidente che gli estintori destinati alla lotta antincendio sono merci e che l'art. 5 del regolamento, escludendoli totalmente dal mercato interno,

54 — Sentenza 20 settembre 1988, causa 302/86, Commissione/Danimarca (Racc. pag. 4607, punti 8 e 9; il corsivo è mio). V., altresì, l'articolo di N. De Sadeleer, *La question du choix juridique des actes communautaires ayant trait à la protection de l'environnement: symbiose ou opposition entre la politique d'établissement du marché interne de l'environnement?*, *Revue juridique de l'environnement*, 1993, pag. 597.

55 — Loc. cit., punto 12.

56 — V., in particolare, punto 13.

57 — Il corsivo è mio.

produce l'inevitabile conseguenza di impedirne la libera circolazione nella Comunità.

Sulla quinta questione (compatibilità dell'art. 5 del regolamento con gli artt. 3 e 5 del Trattato)

104. Tuttavia, non è contestato che la salvaguardia dello strato di ozono costituisce un'«esigenza imperativa» ai sensi della citata sentenza della Corte 17 marzo 1993, Commissione/Consiglio, attinente alla tutela dell'ambiente. Inoltre, ho già dimostrato che l'art. 5 del regolamento è conforme al principio di proporzionalità.

105. In conclusione, occorre rispondere ai giudici a quibus che l'art. 5 del regolamento non è in contrasto con l'art. 30 del Trattato.

106. Poiché la legislazione considerata è giustificata da «un'esigenza imperativa», è superfluo ricercare se essa possa essere giustificata anche alla luce dell'art. 36 del Trattato, come il Giudice di pace di Genova espressamente richiede.

107. L'art. 3 del Trattato enuncia gli obiettivi della Comunità. Ho già avuto modo di dimostrare, nell'ambito dell'esame della prima questione, che il regolamento è stato adottato allo scopo di realizzare uno di questi obiettivi.

108. L'art. 5 del Trattato «(...) pone un principio di leale collaborazione nelle relazioni fra gli Stati membri e le istituzioni comunitarie. Questo principio non obbliga solo gli Stati membri ad adottare tutte le misure atte a garantire la portata e l'efficacia del diritto comunitario, ma impone anche alle istituzioni comunitarie obblighi reciproci di leale collaborazione con gli Stati membri (...)» [58].

109. È sufficiente ricordare che questa Corte ha dichiarato che «(...) l'adozione di un atto legislativo da parte del Consiglio non può costituire (...) inosservanza dell'obbligo di lealtà che incombe al Consiglio in quanto istituzione» [59].

58 — V., in particolare, sentenza 13 ottobre 1992, cause riunite C-63/90 e C-67/90, Portogallo e Spagna/Consiglio (Racc. pag. I-5073, punto 52).

59 — Ibidem, punto 53.

110. In conclusione, occorre rispondere ai giudici a quibus che l'art. 5 del regolamento non è in contrasto con gli artt. 3 e 5 del Trattato.

111. Dal complesso di queste considerazioni emerge che occorre rispondere ai giudici a quibus che dall'esame della questione posta non è emerso alcun elemento idoneo ad inficiare la validità dell'art. 5 del regolamento.

Conclusioni

112. Per le ragioni precedentemente esposte, suggerisco alla Corte di risolvere come segue le questioni sottopostele dal Giudice di pace di Genova e dalla Pretura circondariale di Avezzano:

1) Nel procedimento C-284/95

«L'art. 5 del regolamento (CE) del Consiglio 15 dicembre 1994, n. 3093, sulle sostanze che riducono lo strato di ozono, dev'essere interpretato nel senso che nel settore della lotta antincendio, a partire dal 1° giugno 1995, sono vietati l'uso, l'immissione sul mercato, la produzione e l'importazione degli idroclorofluorocarburi.

Dall'esame della disposizione sopra menzionata non sono emersi elementi idonei a inficiarne la validità».

2) Nel procedimento C-341/95

«L'esame dell'art. 5 del regolamento (CE) del Consiglio 15 dicembre 1994, n. 3093, sulle sostanze che riducono lo strato di ozono, non ha posto in evidenza elementi idonei a inficiarne la validità».