CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE PHILIPPE LÈGER

presentate il 15 maggio 2003 [1]

1. La presente domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'art. 29 CE. Il Bayerisches Oberstes Landesgericht (Corte suprema della Baviera, Germania) vuole accertare se tale disposizione osti ad una legislazione nazionale che vieta, salvo incorrere in sanzioni penali, di circolare sul territorio dello Stato membro interessato con un veicolo munito di targhe di immatricolazione provvisorie rilasciate dalle autorità competenti dello Stato membro verso il quale tale veicolo è destinato ad essere esportato.

Contesto normativo nazionale

2. In Germania, i veicoli dei privati devono essere immatricolati per poter circolare sul territorio nazionale. Le disposizioni nazionali che vertono sulla messa in circolazione amministrativa dei suddetti veicoli sono contenute nello Straßenverkehrsgesetz (codice stradale; in prosieguo: lo «StVG») e nella Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung (regolamento sulla messa in circolazione degli autoveicoli; in prosieguo: la «StVZO»).

3. Ai sensi dell'art. 22, nn. 1, punto 1, e 2, dello StVG:

«(1)Chiunque illecitamente

1. apponga una targa simile ad una targa ufficiale su un veicolo o il suo rimorchio per il quale non è stata rilasciata alcuna targa o che non è stato messo in circolazione,

(...)

è condannato ad una pena detentiva fino ad un anno o un'ammenda, se nessuna disposizione sanzioni tale infrazione con una pena più grave.

(2) È condannato alla stessa pena chiunque utilizzi sulla rete stradale un veicolo o il suo rimorchio, sapendo che la targa è

1 — Lingua originale: il francese.

stata falsificata, contraffatta o ritirata nella maniera descritta al n. 1, punti 1-3.»

4. L'art. 18, n. 1, della StVZO prevede quanto segue:

«Obbligo di messa in circolazione

(1) Gli autoveicoli che, di fabbricazione, raggiungono una velocità massima superiore a 6 Km/h nonché i loro rimorchi (...) possono essere utilizzati sulla rete stradale unicamente qualora un'omologazione o un'approvazione CE o una targa di immatricolazione ufficiale rilasciata dalle autorità amministrative (servizi delle immatricolazioni) autorizzi la loro messa in circolazione.

(...)»

5. L'art. 18 deve essere letto in combinato disposto con l'art. 69 bis, n. 2, punto 3, della StVZO, che prevede quanto segue:

«(2) Commette un'infrazione ai sensi dell'art. 24 del codice stradale chiunque in maniera intenzionale o per negligenza

(...)

3. utilizzi sulla rete stradale un autoveicolo o il suo rimorchio, senza l'autorizzazione di messa in circolazione richiesta ai sensi dell'art. 18, n. 1, o senza l'omologazione richiesta ai sensi dell'art. 18, n. 3.»

6. Risulta dall'ordinanza di rinvio che, secondo le disposizioni cit., un veicolo acquistato in Germania deve essere immatricolato dalle autorità tedesche per poter circolare in tale Stato o per essere esportato verso un altro Stato membro. Così, è illecito apporre targhe di immatricolazione provvisorie italiane su un veicolo d'occasione acquistato in Germania e circolare con il detto veicolo sul territorio tedesco allo scopo di condurlo verso l'Italia.

Fatti e procedimento nella causa principale

7. Il sig. Grilli è un cittadino italiano che si occupa di commercio di autovetture in

Italia. Nel mese di agosto 2000, egli si recava in Germania per acquistare un veicolo d'occasione, sul quale apponeva targhe di immatricolazione provvisorie rilasciate dalle autorità amministrative italiane.

8. Durante il tragitto di ritorno verso l'Italia a bordo del suddetto veicolo, la polizia tedesca controllava il sig. Grilli e gli confiscava le targhe di immatricolazione provvisorie italiane. Lo stesso giorno, gli venivano rilasciate delle «targhe d'esportazione» tedesche che egli apponeva sul veicolo, proseguendo poi verso l'Italia.

9. In seguito a tale controllo, veniva avviato un procedimento penale contro il sig. Grilli che si concludeva con la condanna di quest'ultimo da parte dell'Amtsgericht Ebersberg (Giudice di primo grado di Ebersberg) (Germania) ad un'ammenda di DEM 1 500 per utilizzo abusivo di targhe di immatricolazione ai sensi dell'art. 22, nn. 1, punto 1, e 2, dello StVG e dell'art. 18 in combinato disposto con l'art. 69 bis, n. 2, punto 3, della StVZO.

10. A seguito dell'opposizione presentata dal sig. Grilli contro tale condanna, egli veniva assolto dall'Amtsgericht Ebersberg. Infatti, tale giurisdizione dichiarava che egli aveva effettivamente violato le disposizioni cit. dello StVG e della StVZO, ma che il suo errore era inevitabile a causa del contenuto ambiguo dell'accordo italo-tedesco vertente sul riconoscimento reciproco delle targhe di immatricolazione provvisorie e delle targhe per le prove su strada, del 22 dicembre 1993 (in prosieguo: l'«accordo italo-tedesco») [2].

11. Il pubblico ministero presentava ricorso per cassazione avverso tale decisione dinanzi al Bayerisches Oberstes Landesgericht, il quale ha ritenuto che il sig. Grilli fosse stato assolto ingiustamente. Infatti, nell'ordinanza di rinvio [3], il giudice nazionale ha dichiarato che l'accordo italo-tedesco autorizza unicamente il trasferimento di veicoli muniti di targhe provvisorie italiane dall'Italia verso la Germania e non viceversa, come avvenuto nel caso di specie.

12. Il giudice del rinvio ha sollevato tuttavia dubbi sull'eventuale compatibilità dell'art. 29 CE con un divieto come quello nel caso di specie. A suo parere, le targhe di immatricolazione provvisorie previste dall'accordo italo-tedesco sono volte a facilitare le esportazioni o le importazioni tra i due Stati membri. Il divieto di apporre targhe di immatricolazione provvisorie italiane su un veicolo acquistato in Germania per essere trasferito verso l'Italia potrebbe costituire una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa all'esportazione [4].

2 — Entrato in vigore il 1° gennaio 1994. Secondo l'Amtsgericht, a causa della formulazione ambigua dell'accordo italo-tedesco, il sig. Grilli ha potuto ritenere di essere autorizzato ad apporre targhe di immatricolazione provvisorie italiane su un veicolo acquistato in Germania.

3 — Pag. 3.

4 — V. ordinanza di rinvio (pag. 4).

13. Infine, il giudice del rinvio ha sollevato dubbi sulle sanzioni penali previste dalla legislazione tedesca nei confronti del sig. Grilli che sarebbero, a suo parere, sproporzionate tenuto conto della giurisprudenza Skanavi e Chryssanthakopoulos [5].

Questione pregiudiziale

14. Il giudice del rinvio ha quindi deciso di sottoporre alla Corte la questione pregiudiziale seguente:

«Se l'art. 29 del Trattato CE debba essere interpretato nel senso che esso osta ad una normativa nazionale la quale punisce il fatto del cittadino italiano che ottiene dall'amministrazione competente della Repubblica italiana una targa per l'esportazione e munisce di tale targa un autoveicolo offerto in vendita nella Repubblica federale di Germania ed infine conduce tale autoveicolo dalla Repubblica federale di Germania verso la Repubblica italiana percorrendo strade pubbliche».

Analisi

15. Il giudice del rinvio, con la sua questione, vuole accertare se l'art. 29 CE osti a che una legislazione nazionale vieti l'acquisto di un veicolo sul suo territorio e il trasferimento del suddetto veicolo verso un altro Stato membro, ad un cittadino di un altro Stato membro, che apponga targhe di immatricolazione provvisorie rilasciate dalle autorità nazionali competenti del suo Stato membro per l'esportazione del veicolo verso il suo proprio Stato. Inoltre, egli s'interroga sulla proporzionalità delle sanzioni penali previste dalla suddetta legislazione nazionale tenuto conto delle disposizioni pertinenti del diritto comunitario.

16. Vero è che, come ha sottolineato la Commissione [6], il giudice del rinvio ha fornito pochi elementi alla Corte circa il contesto fattuale e normativo. Tuttavia, ritengo che sia possibile alla Corte fornire gli elementi di interpretazione del diritto comunitario.

17. Esaminerò le due parti della questione sollevata dal giudice del rinvio.

5 — Sentenza 29 febbraio 1996, causa C-193/94 (Racc. pag. I-929).

6 — V. le sue osservazioni scritte (punti 16 e segg.).

Sull'esistenza di una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa all'esportazione

18. Anzitutto, constato che non esistono disposizioni comunitarie che disciplinano la messa in circolazione amministrativa dei veicoli in maniera generale e, più in particolare, a fini di esportazione verso un altro Stato membro [7]. Sino ad oggi, le sole misure di armonizzazione nel settore della tassazione dei veicoli vertono sulle franchigie fiscali applicabili ai veicoli importati temporaneamente dai non residenti [8], sull'applicazione da parte degli Stati membri delle tasse su taluni veicoli adibiti al trasporto delle merci su strada [9] nonché sui documenti di immatricolazione [10]. Nessuna di tali direttive specifica le autorità nazionali competenti per l'immatricolazione dei veicoli.

19. In mancanza di una normativa comunitaria in materia, gli Stati membri sono i soli competenti a determinare le condizioni legali della messa in circolazione amministrativa dei veicoli destinati ad essere esportati verso un altro Stato membro nonché le sanzioni applicabili in caso di violazione di tali condizioni [11]. Tuttavia, tale competenza deve esercitarsi nel rispetto delle libertà fondamentali previste dal Trattato CE [12], in particolare dall'art. 29 CE.

20. L'art. 29 CE dispone che «(s)ono vietate fra gli Stati membri le restrizioni quantitative all'esportazione e qualsiasi misura di effetto equivalente»

21. Secondo una costante giurisprudenza, la suddetta disposizione del Trattato vieta «i provvedimenti nazionali che hanno per oggetto o per effetto di restringere specificamente le correnti di esportazione e di costituire in tal modo una differenza di trattamento fra il commercio interno di uno Stato membro ed il suo commercio d'esportazione, così da assicurare un vantaggio particolare alla produzione nazionale od al mercato interno dello Stato interessato, a detrimento della produzione o del commercio di altri Stati membri» [13].

7 — La Commissione osserva che esistono unicamente disposizioni comuni riguardanti determinate condizioni relative alla messa in circolazione di veicoli, ma non quelle relative al caso di specie (v. le sue osservazioni scritte, punto 20).

8 — Direttiva del Consiglio 28 marzo 1983, 83/182/CEE, relativa alle franchigie fiscali applicabili all'interno della Comunità in materia d'importazione temporanea di taluni mezzi di trasporto (GU L 105, pag. 59).

9 — Direttiva del Consiglio 25 ottobre 1993, 93/89/CEE, relativa all'applicazione da parte degli Stati membri delle tasse su taluni autoveicoli commerciali adibiti al trasporto di merci su strada, nonché dei pedaggi e diritti d'utenza riscossi per l'uso di alcune infrastrutture (GU L 279, pag. 32). Tale direttiva è stata annullata da una sentenza del 5 luglio 1995, causa C-21/94, Parlamento/Consiglio (Racc. pag. I-1827). Tuttavia, essa si applica fino a quando il Consiglio abbia adottato un nuova normativa in materia.

10 — Direttiva del Consiglio 29 aprile 1999, 1999/37/CE, relativa ai documenti di immatricolazione dei veicoli (GU L 138, pag. 57). Gli Stati membri devono trasporre tale direttiva nell'ordinamento nazionale entro il 1° giugno 2004.

11 — Possono essere stipulati accordi bilaterali di reciprocità, come l'accordo italo-tedesco, vertenti sulle condizioni di immatricolazione provvisoria.

12 — V. sentenze 6 giugno 1984, causa 97/83, Melkunie (Racc. pag. 2367, punti 9 e 10), e 24 ottobre 2002, causa C-121/00, Hahn (Racc. pag. I-9193, punto 34).

13 — V. sentenza 8 novembre 1979, causa 15/79, Groenveld (Racc. pag. 3409, punto 7), che va in senso contrario alle conclusioni dell'avvocato generale Capotorti nella stessa causa, che ha applicato la definizione della giurisprudenza Dassonville (sentenza 11 luglio 1974, causa 8/74, Racc. pag. 837) agli artt. 28 CE e 29 CE, senza fare distinzioni (punto 3). V., anche, sentenze 24 marzo 1994, causa C-80/92, Commissione/Belgio (Racc. pag. I-1019, punto 24), e 23 maggio 2000, causa C-209/98, Sydhavnens Sten & Grus (Racc. pag. I-3743, punto 34).

22. Inoltre, la Corte ha dichiarato che, a differenza dell'art. 28 CE vertente sulle restrizioni quantitative all'importazione nonché su tutte le misure di effetto equivalente, l'art. 29 CE vieta soltanto i provvedimenti nazionali che prevedono una differenza di trattamento tra i prodotti destinati all'esportazione e quelli smerciati nello Stato membro interessato [14].

23. Risulta dall'ordinanza di rinvio che la legislazione tedesca prescrive che un veicolo d'occasione, acquistato sul territorio nazionale e che circola sul detto territorio, sia munito di targhe di immatricolazione provvisorie rilasciate dalle autorità tedesche, e ciò anche se il veicolo è destinato all'esportazione [15].

24. Il giudice del rinvio ha infatti spiegato che la legislazione tedesca osta ad una situazione, come quella del sig. Grilli, in cui targhe di immatricolazione provvisorie rilasciate dalle autorità competenti italiane sono state apposte su un veicolo acquistato in Germania per essere trasferito verso l'Italia.

25. Il giudice del rinvio precisa che rientra nell'ambito dell'art. 22, nn. 1, punto 1, e 2, dello StVG, il caso di trasferimento verso l'Italia di un veicolo acquistato in Germania e destinato all'esportazione, sul quale sono state apposte targhe di immatricolazione provvisorie rilasciate dalle autorità competenti italiane [16].

26. Sulla base degli elementi che precedono, spetta al giudice nazionale esaminare se, concretamente, le modalità previste dalla legislazione tedesca per il rilascio delle targhe di immatricolazione provvisorie siano compatibili con il diritto comunitario, e ciò alla luce delle condizioni elaborate dalla giurisprudenza citata. Il giudice nazionale deve così paragonare le modalità previste dalla legislazione tedesca per la messa in circolazione amministrativa dei veicoli in Germania con quelle previste per la messa in circolazione amministrativa dei veicoli in Germania ma destinati all'esportazione verso un altro Stato membro.

27. Egli potrà concludere per una restrizione all'esportazione se constata che vi è una differenza di trattamento tra la messa in circolazione amministrativa di un veicolo destinato a circolare in Germania e quella di un veicolo destinato all'esporta-

14 — V., in particolare, sentenza Groenveld, cit. (punti 7 e 9). V. anche, su tale punto, Oliver P., *Free movement of goods in the European Community: under article 28 to 30 of the EC Treaty*, Londra, Sweet e Maxwell, 2003, 4a edizione, pagg. 207-214; Léger, P., *Commentaire article par article des traités EU et CE*, Parigi, Dalloz, 2000, pagg. 290-294; Commentaire Megret, *Préambule, Principes, Libre circulation des marchandises*, Bruxelles, Collezione IEE, 1992, 2a ed., pagg. 265-268, e per una critica accesa di tale giurisprudenza Mattera, A., *Le marché unique européen*, Bruxelles, Jupiter, 1990, 2a ed. pagg. 551-523.

15 — Alla luce dell'accordo italo-tedesco, «solo i veicoli acquistati in Germania con una targa di immatricolazione provvisoria tedesca e non italiana potevano essere trasferiti verso l'Italia» (v. ordinanza di rinvio, pag. 4).

16 — La legislazione tedesca equipara la situazione del sig. Grilli, che dispone di targhe provvisorie rilasciate regolarmente dalle autorità italiane, a quella di una persona che abbia utilizzato targhe falsificate o contraffatte.

zione e che ciò è tale da restringere le correnti di esportazione [17]. Analogamente, il giudice del rinvio deve verificare se la legislazione nazionale crei una differenza di trattamento tra il commercio interno di uno Stato membro e il suo commercio esterno e se risulti da tale constatazione un vantaggio per il commercio nazionale a detrimento di quello di un altro Stato membro.

28. Se ciò avviene, vale a dire se la legislazione nazionale costituisce un misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa all'esportazione, il giudice nazionale dovrà in seguito esaminare se essa può essere giustificata ai sensi dell'art. 30 CE, che prevede le condizioni in presenza delle quali uno Stato membro può derogare alla libera circolazione delle merci.

29. In particolare, il giudice del rinvio dovrà verificare se la legislazione nazionale può giustificarsi con motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza. Egli dovrà stabilire che la legislazione nazionale è necessaria per conseguire lo scopo perseguito e che essa non è una discriminazione arbitraria né una restrizione dissimulata nel commercio tra gli Stati membri [18].

17 — V. mie conclusioni nella causa Sydhavnens Sten & Grus, cit. (paragrafo 115).

18 — V. sentenza 12 giugno 1986, causa 50/85, Schloh (Racc. pag. 1855, punto 13).

30. In tal senso, se il giudice nazionale constata che una normativa nazionale:

— è tale da restringere le correnti di esportazione,

— crea una differenza di trattamento tra il commercio interno di uno Stato e il suo commercio estero,

— è all'origine di un vantaggio per il commercio nazionale a detrimento di quello di un altro Stato membro e non può essere giustificata ai sensi dell'art. 30 CE,

allora tale normativa nazionale deve essere considerata una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa all'esportazione ai sensi dell'art. 29 CE.

Sulle sanzioni penali previste dalla legislazione nazionale

31. Nell'ordinanza di rinvio, il giudice del rinvio solleva dubbi circa le sanzioni penali

previste dalla legislazione nazionale di cui trattasi, che sarebbero considerate sproporzionate tenuto conto della giurisprudenza Skanavi e Chryssanthakopoulos, cit.

32. Secondo una costante giurisprudenza, gli Stati membri non possono comminare sanzioni penali sproporzionate che creerebbero un ostacolo alla libera circolazione [19].

33. Così, nella sentenza Skanavi e Chryssanthakopoulos, cit., che verteva sull'obbligo di sostituire la patente di guida in caso di trasferimento di residenza verso un altro Stato membro, la Corte ha sottolineato che «l'equiparazione della persona che abbia omesso di provvedere alla sostituzione della patente a quella che guidi senza patente, comportando l'applicazione di sanzioni penali, anche se pecuniarie, (...) sarebbe parimenti sproporzionata alla gravità della detta infrazione, in considerazione delle conseguenze che ne discendono» [20].

34. La Corte ha anche dichiarato che una condanna penale, anche se diversa dalla detenzione, può avere delle conseguenze in relazione all'attività professionale di qualsiasi persona. Essa ha aggiunto che, «(i)nfatti, come rilevato dal giudice a quo, una condanna penale potrebbe avere conseguenze in relazione all'esercizio di un'attività lavorativa autonoma o dipendente, in particolare riguardo all'accesso a talune professioni o funzioni, il che costituirebbe una restrizione ulteriore e duratura della libera circolazione (...)» [21].

35. Nel caso di specie, il sig. Grilli, che ha apposto targhe di immatricolazione provvisorie rilasciate regolarmente dalle autorità competenti italiane, è equiparato dalla legislazione tedesca al conducente di un veicolo munito di targhe di immatricolazione falsificate o contraffatte. Di conseguenza, egli può essere condannato a sanzioni penali, come la detenzione o un'ammenda, conformemente alle disposizioni dello StVG.

36. Spetta al giudice nazionale esaminare, alla luce della giurisprudenza Skanavi e Chryssanthakopoulos, cit., se le sanzioni penali previste dalla legislazione nazionale, in caso di inosservanza dei suoi obblighi, siano sproporzionate rispetto alla gravità dell'infrazione in quanto pregiudicano l'esercizio della libera circolazione prevista dal Trattato.

19 — V., in particolare, sentenza 12 dicembre 1989, causa C-265/88, Messner (Racc. pag. 4209, punto 14).

20 — Punto 37.

21 — V. sentenza Skanavi e Chryssanthakopoulos, cit. (punto 38).

Conclusione

37. Di conseguenza, propongo alla Corte di dichiarare che:

«Una normativa nazionale idonea a restringere le correnti di esportazione, che crea una differenza di trattamento tra il commercio interno di uno Stato membro e suo commercio estero, dalla quale risulta che essa avvantaggia il commercio nazionale a detrimento di quello di un altro Stato membro, e che non può essere giustificata da alcuna delle eccezioni previste dal Trattato, può essere dichiarata dal giudice nazionale costitutiva di una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa all'esportazione ai sensi dell'art. 29 CE.

Spetta al giudice nazionale esaminare se le sanzioni penali previste dalla legislazione nazionale, in caso di inosservanza dei suoi obblighi, siano sproporzionate rispetto alla gravità dell'infrazione in quanto pregiudicano l'esercizio della libera circolazione prevista dal Trattato».