SENTENZA DELLA CORTE (Prima Sezione)

8 settembre 2011 *

Nel procedimento C-120/10,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 267 TFUE, dal Conseil d'État (Belgio) con decisione 26 febbraio 2010, pervenuta in cancelleria il 5 marzo 2010, nella causa

European Air Transport SA

contro

Collège d'environnement de la Région de Bruxelles-Capitale,

Région de Bruxelles-Capitale,

LA CORTE (Prima Sezione),

composta dal sig. A. Tizzano, presidente di sezione, dai sigg. J.-J. Kasel, E. Levits, M. Safjan e dalla sig.ra M. Berger (relatore), giudici,

* Lingua processuale: il francese.

avvocato generale: sig. P. Cruz Villalón
cancelliere: sig.ra R. Şereş, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 30 novembre 2010,

considerate le osservazioni presentate:

— per la European Air Transport SA, dagli avv.ti P. Malherbe e T. Leidgens, avocats;

— per il Collège d'environnement de la Région de Bruxelles-Capitale e la Région de Bruxelles-Capitale, dagli avv.ti F. Tulkens e N. Bonbled, avocats;

— per il governo danese, dal sig. C. Vang, in qualità di agente;

— per il governo francese, dai sigg. G. de Bergues e M. Perrot, in qualità di agenti;

— per la Commissione europea, dalla sig.ra C. Vrignon e dal sig. K. Simonsson, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 17 febbraio 2011,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione degli artt. 2, lett. e), 4, n. 4, e 6, n. 2, della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 26 marzo 2002, 2002/30/CE, che istituisce norme e procedure per l'introduzione di restrizioni operative ai fini del contenimento del rumore negli aeroporti della Comunità (GU L 85, pag. 40).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra la European Air Transport SA (in prosieguo: la «EAT»), società di trasporto aereo, e il Collège d'environnement de la Région de Bruxelles-Capitale (Collegio per l'ambiente della Regione di Bruxelles-Capitale), nonché la Région de Bruxelles-Capitale (Regione di Bruxelles-Capitale), concernente una sanzione amministrativa di importo pari a EUR 56 113 irrogata alla EAT da parte dell'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement (Istituto di Bruxelles per la gestione dell'ambiente; in prosieguo: l'«IBGE») per inosservanza della normativa nazionale relativa al rumore ambientale nelle aree urbane.

Contesto normativo

La normativa dell'Unione

3 I «considerando» settimo e decimo della direttiva 2002/30 così dispongono:

«(7) L'adozione di un quadro comune di norme e procedure per l'introduzione di restrizioni operative negli aeroporti della Comunità, nell'ambito di un approccio equilibrato alla gestione del rumore, contribuirà a salvaguardare le esigenze del mercato interno, garantendo che negli aeroporti in cui esistono problemi

di inquinamento acustico simili vengano introdotte restrizioni operative simili. Tale quadro comprende la determinazione dell'impatto del rumore in un aeroporto, la valutazione delle misure disponibili per attenuare tale impatto, nonché la scelta delle misure di riduzione del rumore più adeguate al conseguimento del massimo beneficio ambientale al minimo costo.

(...)

(10) La 33a assemblea dell'ICAO ha adottato la risoluzione A33/7 che introduce il concetto di "approccio equilibrato" alla gestione del rumore. Tale approccio costituisce un metodo d'azione per affrontare il problema delle emissioni acustiche dei velivoli, comprese linee di indirizzo internazionali per l'introduzione di restrizioni operative specifiche per ogni aeroporto. Il suddetto "approccio equilibrato" alla gestione dell'inquinamento acustico prodotto dagli aeromobili comprende quattro principali elementi ed esige un'attenta valutazione di tutte le soluzioni possibili per attenuare le emissioni acustiche, ossia la riduzione alla fonte del rumore prodotto dagli aerei, la pianificazione e la gestione del territorio, le procedure operative per l'abbattimento del rumore e le restrizioni operative, ferma restando l'osservanza dei pertinenti obblighi di legge, degli accordi in vigore, della normativa vigente e delle prassi consolidate».

4 L'art. 1 della direttiva 2002/30, intitolato «Obiettivi», prevede quanto segue:

«Gli obiettivi della presente direttiva sono i seguenti:

a) stabilire norme comunitarie intese ad agevolare l'adozione di restrizioni operative coerenti a livello degli aeroporti, allo scopo di limitare o ridurre il numero delle persone colpite dagli effetti nocivi del rumore prodotto dagli aeromobili

(...)».

5 L'art. 2, lett. e), della direttiva 2002/30 così dispone:

«Ai fini della presente direttiva si intende per:

(...)

e) "restrizioni operative", le misure relative alle emissioni acustiche, mediante le quali viene limitato o ridotto l'accesso dei velivoli subsonici civili a reazione ad un determinato aeroporto. Vi rientrano le restrizioni operative intese a vietare l'esercizio di velivoli marginalmente conformi in aeroporti determinati, come pure le restrizioni operative parziali che incidono sull'esercizio dei velivoli subsonici civili a reazione secondo il periodo di tempo considerato».

6 Ai sensi del n. 4 dell'art. 4 di tale direttiva, intitolato «Norme generali relative alla gestione del rumore prodotto dagli aeromobili»:

«Le restrizioni operative basate sulle prestazioni sono fondate sulle emissioni acustiche dell'aeromobile determinate dalla procedura di certificazione applicata conformemente all'allegato 16, volume 1, della convenzione sull'aviazione civile internazionale, terza edizione (luglio 1993) [conclusa a Chicago il 7 dicembre 1944 (in prosieguo: la "convenzione ICAO")]».

7 L'art. 5 della direttiva 2002/30, intitolato «Norme relative alla valutazione», prevede quanto segue:

«1. Quando viene prevista una decisione in materia di restrizioni operative si tiene conto delle informazioni specificate nell'allegato II, per quanto opportuno e possibile, in relazione alle restrizioni operative di cui trattasi e alle caratteristiche dell'aeroporto.

2. Quando i progetti aeroportuali sono soggetti ad una valutazione di impatto ambientale ai sensi della direttiva [del Consiglio 27 giugno 1985], 85/337/CEE, [concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (GU L 175, pag. 40)], la valutazione effettuata in conformità di detta direttiva è considerata rispondente ai requisiti prescritti dal paragrafo 1, a condizione che tale valutazione abbia tenuto conto per quanto possibile delle informazioni specificate all'allegato II alla presente direttiva».

8 L'art. 6 della direttiva 2002/30, intitolato «Regole relative all'introduzione di restrizioni operative intese al ritiro dei velivoli solo marginalmente conformi», enuncia quanto segue:

«1. Se l'esame di tutte le misure possibili, ivi comprese le restrizioni operative parziali, effettuato conformemente all'articolo 5 dimostra che il raggiungimento degli obiettivi della presente direttiva impone l'introduzione di restrizioni operative intese a ritirare dal traffico i velivoli marginalmente conformi, nell'aeroporto in questione si applicano le disposizioni seguenti (…)

2. Nell'osservanza delle norme di valutazione di cui all'articolo 5, le autorità che gestiscono gli aeroporti metropolitani che figurano nell'allegato I possono adottare misure più severe, sia con riferimento alla definizione di velivoli marginalmente conformi, sempreché queste misure non riguardino gli aviogetti subsonici civili che sono conformi, grazie alla loro certificazione originale o alla ricertificazione, alle norme acustiche di cui al volume 1, parte II, capitolo 4, dell'allegato 16 alla convenzione sull'aviazione civile internazionale».

Il diritto nazionale

9 A livello federale, la direttiva 2002/30 è stata recepita con il regio decreto 25 settembre 2003, che stabilisce norme e procedure riguardanti l'introduzione di restrizioni operative alla gestione dell'aeroporto di Bruxelles-National (*Moniteur belge* del 26 settembre 2003, pag. 47538).

10 Ai sensi dell'art. 9 della legge regionale della Région de Bruxelles-Capitale 17 luglio 1997, relativa a misure di contrasto al rumore nell'ambiente urbano (*Moniteur belge* del 23 ottobre 1997, pag. 28215; in prosieguo: la «legge regionale 17 luglio 1997»):

«Il governo adotta tutti i provvedimenti necessari al fine di:

1° limitare i rumori molesti generati da talune fonti attraverso la definizione di norme che stabiliscono i limiti massimi di emissione o di immissione;

2° stabilire, per le fonti di rumore, soglie accettabili con riguardo alla provenienza dei rumori, alla loro localizzazione urbanistica e alle loro caratteristiche acustiche, nonché alla necessità di proteggere in particolar modo le persone che occupano immobili siti in zone determinate;

3° disciplinare l'utilizzo di apparecchi, dispositivi o oggetti in relazione alle circostanze in cui i rumori o le vibrazioni prodotti o che potrebbero essere prodotti risulterebbero particolarmente molesti;

(...)».

11 L'art. 32 della legge regionale della Région de Bruxelles-Capitale 25 marzo 1999, relativa all'individuazione, all'accertamento, al perseguimento e alla repressione dei reati in materia ambientale (*Moniteur belge* del 24 giugno 1999, pag. 23850; in prosieguo: la «legge regionale 25 marzo 1999»), così stabilisce:

«È soggetto a sanzione pecuniaria amministrativa da EUR 62,50 a EUR 625 chiunque commetta una delle seguenti infrazioni:

(…)

8° ai sensi della legge regionale 17 luglio 1997, relativa a misure di contrasto al rumore nell'ambiente urbano:

a) provochi senza necessità, o per imprudenza o disattenzione, rumori o schiamazzi sulla pubblica via atti a turbare la quiete o la salute degli abitanti;

b) provochi rumori o schiamazzi atti a turbare la quiete o la salute degli abitanti tra le ore 22 e le ore 7;

c) si comporti in modo anormalmente rumoroso o non impedisca un comportamento siffatto da parte di persone o animali posti sotto la sua responsabilità».

12 Ai sensi dell'art. 33 di tale legge regionale:

«È soggetto a sanzione amministrativa da EUR 625 a EUR 62 500 chiunque commetta una delle seguenti infrazioni:

(...)

7° ai sensi della legge regionale 17 luglio 1997, relativa a misure di contrasto al rumore nell'ambiente urbano:

a) provochi, sulla pubblica via o in luogo pubblico, rumori per i quali è prevista una previa autorizzazione senza disporre di tale autorizzazione o senza rispettare le condizioni cui essa è subordinata;

b) in qualità di proprietario, detentore o utilizzatore di una fonte sonora, produca direttamente o indirettamente, o lasci perdurare emissioni acustiche che superino i limiti previsti nelle disposizioni stabilite dal Governo;

(...)».

13 L'art. 35 di detta legge regionale così prevede:

«Le infrazioni elencate agli artt. 32 e 33 sono punite con sanzioni penali o con sanzione pecuniaria amministrativa.

(...)».

14 L'art. 2 del decreto della Regione di Bruxelles-Capitale 27 maggio 1999, recante misure di contrasto al rumore prodotto dal traffico aereo (*Moniteur belge* dell'11 agosto 1999, pag. 30002; in prosieguo: il «decreto 27 maggio 1999»), fissa i valori massimi delle emissioni acustiche.

Causa principale e questioni pregiudiziali

15 Dall'ordinanza di rinvio risulta che l'IBGE ha constatato che, nel corso del mese di ottobre dell'anno 2006, la EAT aveva commesso 62 violazioni della legge regionale 17 luglio 1997, della legge regionale 25 marzo 1999 nonché del decreto 27 maggio 1999. Alla EAT viene contestata l'emissione dai suoi aeromobili, in orario notturno, di rumori che eccedono i valori stabiliti dalla suddetta normativa.

16 Un processo verbale di constatazione di tali violazioni è stato redatto il 24 novembre 2006 dall'IBGE e trasmesso il 4 dicembre 2006 alla EAT.

17 Il 24 agosto 2007 l'IBGE ha avviato un procedimento diretto all'irrogazione di una sanzione amministrativa alla EAT, che si concludeva con la fissazione di una sanzione pecuniaria, a carico di tale società, per un importo di EUR 56 113, relativo a 48 delle 62 violazioni commesse nell'arco del mese di ottobre dell'anno 2006, nell'orario tra le due e le cinque del mattino.

18 La EAT ha impugnato tale decisione dinanzi al Collège d'environnement de la Région de Bruxelles-Capitale, che ha confermato, con pronuncia in data 24 gennaio 2008, la sanzione irrogata dall'IBGE.

19 Il 20 marzo 2008 detta società ha quindi proposto ricorso dinanzi al Conseil d'État avverso il Collège d'environnement de la Région de Bruxelles-Capitale e la Région de Bruxelles-Capitale ai fini dell'annullamento della decisione 24 gennaio 2008. Essa ha rilevato al riguardo che il decreto 27 maggio 1999 viola gli artt. 4 e 6 della direttiva 2002/30, ai sensi dei quali, da un lato, tutte le misure che contemplano restrizioni

operative adottate dalle autorità competenti, vale a dire, nel caso di specie, l'IBGE, devono essere fondate sulle emissioni acustiche del velivolo determinate dalla procedura di certificazione applicata conformemente all'allegato 16, volume 1, della convenzione ICAO, e, dall'altro, le autorità competenti degli Stati membri non possono vietare o limitare l'utilizzazione di velivoli conformi alle norme del capitolo 3 del citato volume 1, a meno che si tratti di velivoli solo marginalmente conformi a detto capitolo 3.

20 Inoltre, la ricorrente nella causa principale ha rilevato che tale decreto viola l'art. 6 della direttiva 2002/30, ai sensi del quale le autorità competenti degli Stati membri non possono in nessun caso adottare misure che limitino l'esercizio dei velivoli conformi alle norme di cui al volume I, seconda parte, capitolo 4, dell'allegato 16 alla convenzione ICAO.

21 È in tale contesto che il Conseil d'État ha deciso di sospendere il giudizio e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se la nozione di "restrizione operativa" di cui all'art. 2, lett. e), della direttiva [2002/30/CE] debba essere interpretata nel senso che include le norme che fissano i limiti delle emissioni acustiche misurate al suolo che devono essere rispettati in occasione del sorvolo di aree situate in prossimità dell'aeroporto, ai sensi delle quali il responsabile del superamento di detti limiti può incorrere in una sanzione, restando inteso che gli aeromobili sono tenuti a rispettare le rotte e a conformarsi alle procedure di atterraggio e di decollo stabilite da altre autorità amministrative senza tenere conto del rispetto di tali limiti delle emissioni acustiche.

2) Se gli artt. 2, lett. e), e 4, n. 4, di [tale] direttiva debbano essere interpretati nel senso che tutte le "restrizioni operative" devono essere "basate sulle prestazioni", ovvero se tali disposizioni consentano che altre disposizioni, relative alla tutela dell'ambiente, limitino l'accesso all'aeroporto in funzione del livello delle emissioni acustiche misurate al suolo che dev'essere rispettato in occasione del sorvolo di

aree situate in prossimità dell'aeroporto, di modo che il responsabile del superamento di detto limite può incorrere in una sanzione.

3) Se l'art. 4, n. 4, di [detta] direttiva debba essere interpretato nel senso che osta a che, oltre alle restrizioni operative basate sulle prestazioni, fondate sulle emissioni acustiche dell'aeromobile, disposizioni relative alla tutela dell'ambiente fissino i limiti delle emissioni acustiche misurate al suolo che devono essere rispettati in occasione del sorvolo di aree situate in prossimità dell'aeroporto.

4) Se l'art. 6, n. 2, della medesima direttiva debba essere interpretato nel senso che osta a che talune disposizioni fissino i limiti delle emissioni acustiche misurate al suolo che devono essere rispettati in occasione del sorvolo di aree situate in prossimità dell'aeroporto, di modo che il responsabile del loro superamento può incorrere in una sanzione, disposizioni che possono essere violate da velivoli conformi alle norme di cui al volume 1, seconda parte, capitolo 4, dell'allegato 16 alla convenzione ICAO».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima questione

22 Con la sua prima questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se la nozione di «restrizione operativa» di cui all'art. 2, lett. e), della direttiva 2002/30 debba essere interpretata nel senso che essa comprende disposizioni che stabiliscono i limiti delle emissioni acustiche misurate al suolo che devono essere rispettati in occasione del sorvolo di aree situate in prossimità dell'aeroporto, di modo che il responsabile del loro superamento può incorrere in una sanzione.

23 Per rispondere a tale questione occorre ricordare che, come risulta dal settimo «considerando» della direttiva 2002/30, quest'ultima è intesa all'«adozione di un quadro comune di norme e procedure per l'introduzione di restrizioni operative negli aeroporti della Comunità, nell'ambito di un approccio equilibrato alla gestione del rumore».

24 Al riguardo, il decimo «considerando» di tale direttiva precisa che l'approccio equilibrato costituisce un metodo d'azione per affrontare il problema delle emissioni acustiche dei velivoli, comprese linee di indirizzo internazionali per l'introduzione di restrizioni operative specifiche per ogni aeroporto. Il concetto di «approccio equilibrato» definito dalla risoluzione A33/7, adottata dalla 33a assemblea dell'ICAO, comprende quattro principali elementi ed esige un'attenta valutazione di tutte le soluzioni possibili per attenuare le emissioni acustiche, ossia la riduzione alla fonte del rumore prodotto dagli aerei, la pianificazione e la gestione del territorio, le procedure operative per l'«abbattimento del rumore» e le restrizioni operative, ferma restando l'osservanza dei pertinenti obblighi di legge, degli accordi in vigore, della normativa vigente e delle prassi consolidate (v., segnatamente, sentenza 14 giugno 2007, causa C-422/05, Commissione/Belgio, Racc. pag. I-4749, punto 38).

25 Ne consegue che le restrizioni operative possono essere ammesse soltanto qualora ogni altra misura di gestione del rumore non abbia consentito di raggiungere gli obiettivi della direttiva 2002/30, quali indicati all'art. 1 di quest'ultima.

26 In tale contesto, l'art. 2, lett. e), della direttiva 2002/30, che definisce le «restrizioni operative» come misure relative alle emissioni acustiche, mediante le quali viene limitato o ridotto l'accesso dei velivoli subsonici civili a reazione ad un determinato aeroporto, precisa che possono esistere restrizioni operative parziali, che incidono sull'esercizio dei velivoli subsonici civili a reazione secondo il periodo di tempo

considerato, come pure restrizioni consistenti nel vietare del tutto l'esercizio di velivoli marginalmente conformi in aeroporti determinati.

27 Tale gradualità è peraltro confermata dall'art. 6, n. 1, di tale direttiva, che permette l'adozione di restrizioni operative intese a ritirare dal traffico i velivoli soltanto se tutte le misure possibili, ivi comprese le restrizioni operative parziali, non hanno consentito di conseguire la realizzazione degli obiettivi della direttiva 2002/30.

28 Di conseguenza, come rileva l'avvocato generale al paragrafo 48 delle sue conclusioni, una restrizione operativa ai sensi dell'art. 2, lett. e), di tale direttiva comporta un divieto d'accesso all'aeroporto interessato, divieto che può essere totale o parziale.

29 Orbene, una normativa ambientale come quella controversa nella causa principale, che impone limiti massimi alle emissioni acustiche misurate al suolo, che devono essere rispettati in occasione del sorvolo di aree situate in prossimità dell'aeroporto, non costituisce, in quanto tale, un divieto di accesso all'aeroporto interessato.

30 Del resto, l'applicazione di un metodo consistente nel misurare al suolo il rumore prodotto da un aeromobile in volo costituisce un elemento di un approccio equilibrato, quale richiamato ai punti 23 e 24 della presente sentenza, poiché può fornire più dati permettendo di conciliare gli interessi concorrenziali delle persone che subiscono le emissioni acustiche, degli operatori economici che gestiscono i velivoli e della società nel suo insieme.

31 Non si può tuttavia escludere che siffatte normative, a causa dei contesti economico, tecnico e giuridico pertinenti nei quali si inseriscono, possano avere gli stessi effetti di un divieto di accesso.

32 Qualora, infatti, i limiti imposti da tali normative siano talmente restrittivi da obbligare concretamente gli operatori di velivoli a rinunciare alla loro attività economica, siffatte normative dovrebbero essere considerate divieti di accesso e costituirebbero, pertanto, «restrizioni operative» ai sensi dell'art. 2, lett. e), della direttiva in parola.

33 Nella causa principale spetta al giudice del rinvio verificare se le misure adottate dalla Région de Bruxelles-Capitale abbiano tali effetti.

34 Pertanto, occorre risolvere la prima questione sollevata dichiarando che l'art. 2, lett. e), della direttiva 2002/30 dev'essere interpretato nel senso che una «restrizione operativa» costituisce una misura di divieto, assoluto o temporaneo, di accesso di un aeromobile subsonico civile a reazione ad un aeroporto di uno Stato membro dell'Unione. Di conseguenza, una normativa nazionale in materia ambientale che impone limiti massimi alle emissioni acustiche misurate al suolo, che devono essere rispettati in occasione del sorvolo di aree situate in prossimità dell'aeroporto, non costituisce, in quanto tale, una «restrizione operativa» ai sensi di tale disposizione, a meno che, a causa dei contesti economico, tecnico e giuridico pertinenti, essa possa avere gli stessi effetti di un divieto di accesso a detto aeroporto.

Sulle questioni dalla seconda alla quarta

35 In considerazione della soluzione fornita alla prima questione, non occorre risolvere le altre questioni pregiudiziali.

Sulle spese

36 Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Prima Sezione) dichiara:

L'art. 2, lett. e), della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 26 marzo 2002, 2002/30/CE, che istituisce norme e procedure per l'introduzione di restrizioni operative ai fini del contenimento del rumore negli aeroporti della Comunità, dev'essere interpretato nel senso che una «restrizione operativa» costituisce una misura di divieto, assoluto o temporaneo, di accesso di un aeromobile subsonico civile a reazione ad un aeroporto di uno Stato membro dell'Unione. Di conseguenza, una normativa nazionale in materia ambientale che impone limiti massimi alle emissioni acustiche misurate al suolo, che devono essere rispettati in occasione del sorvolo di aree situate in prossimità dell'aeroporto, non costituisce, in quanto tale, una «restrizione operativa» ai sensi di tale disposizione, a meno che, a causa dei contesti economico, tecnico e giuridico pertinenti, essa possa avere gli stessi effetti di un divieto di accesso a detto aeroporto.

Firme