nazionali che abbiano l'effetto, diretto o indiretto, di modificare, in un senso loro sfavorevole, la situazione di cui fruiscono in uno Stato membro i vettori degli altri Stati membri rispetto ai vettori nazionali, non vieta ad uno Stato membro di subordinare la navigazione sulle vie fluviali nazionali all'ottenimento di una licenza di navigazione rilasciata ai sensi del diritto nazionale.

Esso osta invece alle modifiche in senso sfavorevole ai vettori di altri Stati membri sia delle disposizioni di legge nazionali sia delle prassi amministrative in fatto di licenze di navigazione fluviale esistenti dal momento dell'entrata in vigore del Trattato. Spetta al giudice nazionale accertare il sopravvenire di modifiche del genere.

RELAZIONE D'UDIENZA
presentata nelle cause riunite C-184/91 e C-221/91 *

I — Antefatti e procedimento

1) *Ambito normativo*

1. La Binnenschifferpatentverordnung 7 dicembre 1981 (*Bundesgesetzblatt* I, pag. 1333; in prosieguo: la «Verordnung») subordina i trasporti sulle vie navigabili interne tedesche all'ottenimento di una licenza di navigazione. La Verordnung prevede vari tipi di licenze a seconda del tipo e delle dimensioni delle navi e determina i requisiti che devono possedere le persone che intendono ottenere le licenze. Esse devono in linea di principio superare un esame di abilitazione e disporre di un'esperienza di navigazione di almeno cinque anni.

2. Per garantire che i battellieri stranieri soddisfino altresì le norme di sicurezza, la Verordnung esige in linea di principio il possesso di una licenza tedesca. Tuttavia, l'art. 5, n. 2, consente al ministro federale dei Trasporti il riconoscimento delle licenze straniere. Il riconoscimento è in linea generale valido per un certo tipo di licenze e viene pubblicato nel *Verkehrsblatt* (Gazzetta ufficiale del settore dei trasporti). In tal modo, ad esempio, le licenze francesi sono state riconosciute dal ministro federale dei Trasporti.

3. Il governo tedesco ha avviato trattative con il governo olandese in merito al riconoscimento reciproco delle patenti nautiche per le vie navigabili interne. Questi negoziati non si sono conclusi con un accordo completo.

4. Nei Paesi bassi, le norme relative al brevetto di navigazione sono contenute nella

* Lingua processuale: il tedesco.

Binnenschepenwet 30 settembre 1981 (*Staatsblad* 1981, pag. 678). Ai sensi dell'art. 18 della legge vi sono due categorie di licenze, a seconda delle dimensioni della nave. Le licenze per le navi di dimensioni superiori («Groot Vaarbewijs II») autorizzano alla navigazione con tutti i tipi di nave. L'obbligo di disporre di una valida licenza di navigazione previsto dalla legge è entrato in vigore solo il 1° aprile 1991 [v. regio decreto 20 marzo 1991, sull'entrata in vigore dell'art. 16, n. 1, lett. a), b), c) e d), nonché n. 2, e dell'art. 46 della Binnenschepenwet, *Staatsblad* 1991, 150].

5. Con provvedimento del ministro dei Trasporti e dei Lavori pubblici 9 maggio 1988, varie licenze di navigazione tedesche sono state riconosciute per la navigazione professionale sulle vie fluviali olandesi (*Staatscourant* 1988, pag. 99).

6. Il 16 dicembre 1991 il Consiglio emanava la direttiva 91/672/CEE sul riconoscimento reciproco dei certificati nazionali di conduzione di navi per il trasporto di merci e di persone nel settore della navigazione interna (GU L 373, pag. 29). La direttiva, fondata sull'art. 75 del Trattato CEE, riguarda fra l'altro il «Groot Vaarbewijs II».

2) *Causa principale e questione pregiudiziale*

7. Il signor Oorburg, cittadino olandese, e il signor Van Messem, cittadino belga, sono titolari del «Groot Vaarbewijs II» olandese. Essi navigavano con tale licenza sul canale Dortmund-Ems. Il signor Van Messem aveva navigato altresì sul Küstenkanal. Ritenendo che la licenza olandese non costituisse un valido titolo di navigazione nella Repubblica federale di Germania, la Wasser-und Schiffahrtsdirektion Nordwest di Aurich decideva di infliggere al signor Oorburg un'ammenda di 250 DM e al signor Van Messem un'ammenda di 500 DM.

8. I due battellieri presentavano reclami avverso tali provvedimenti. Il procedimento è giunto dinanzi all'Amtsgericht di Emden (Repubblica federale di Germania). I battellieri sostengono che il «Groot Vaarbewijs II» olandese li autorizzava anche a navigare sulle vie fluviali tedesche. Il signor Van Messem precisa in proposito di essere stato controllato varie volte e di non aver mai avuto problemi a causa della sua licenza di navigazione.

9. L'Amtsgericht di Emden ritiene che il fatto di non riconoscere la licenza di navigazione di un altro Stato membro comporta un trattamento deteriore dei trasportatori di questo Stato rispetto a quelli nazionali. Secondo l'Amtsgericht di Emden non sussiste nessuna ragione obiettiva per non autorizzare la navigazione con licenze olandesi in zone come quelle dell'Ems o dei canali occidentali tedeschi, che sono del tutto analoghi alle vie fluviali olandesi. Esso ritiene inoltre che il fatto che il ministro federale dei Trasporti possa concedere deroghe alla Verordnung non incide sulla sua valutazione, in quanto il requisito di una domanda di deroga costituisce altresì una discriminazione indiretta nei confronti dei vettori stranieri che navigano in zone paragonabili alle zone di

navigazione dei loro paesi. Stando così le cose, l'Amtsgericht di Emden ha sospeso il procedimento ed ha sollevato la seguente questione pregiudiziale:

«Se l'art. 76 del Trattato CEE vada interpretato nel senso che uno Stato membro non può subordinare la navigazione sulle vie fluviali nazionali al possesso di una licenza di navigazione interna rilasciata in forza del diritto nazionale, senza effettuare distinzioni, in linea di principio, a seconda del tipo di zona di navigazione interna».

3) *Procedimento dinanzi alla Corte*

10. L'ordinanza di rinvio 2 luglio 1991 dell'Amtsgericht di Emden nella causa Oorburg è stata registrata nella cancelleria della Corte il 17 luglio 1991.

11. L'ordinanza di rinvio 2 luglio 1991 dell'Amtsgericht di Emden nella causa Van Messem è stata registrata nella cancelleria della Corte il 3 settembre 1991.

12. Con ordinanza 9 settembre 1991 la Corte ha deciso di riunire i procedimenti C-184/91 e C-221/91 ai sensi dell'art. 43 del regolamento di procedura.

13. Conformemente all'art. 20 dello Statuto (CEE) della Corte di giustizia hanno presentato osservazioni scritte il governo tedesco, rappresentato dai signori E. Röder, Ministerialrat presso il ministero federale dell'Economia, e C. D. Quassowski, Regierungsdirektor presso il medesimo ministero, in qualità di agenti; il governo olandese, rappresentato dal signor B. R. Bot, segretario generale presso il ministero degli Affari esteri, in qualità di agente, e la Commissione, rappresentata dal signor R. Wägenbaur, consigliere giuridico principale, in qualità di agente, assistito dall'avvocato B. Rapp-Jung, del foro di Bruxelles.

14. Con decisione 3 giugno 1992 la Corte ha assegnato la causa alla Sesta Sezione.

15. Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.

II — Sintesi delle osservazioni

16. Il *governo tedesco* osserva che l'art. 76 è volto a garantire che le norme nazionali esistenti non vengano modificate prima dell'istituzione di una politica comune dei trasporti in un senso contrario agli scopi del Trattato in senso discriminatorio per i cittadini degli altri paesi della Comunità. Questo obiettivo non è affatto pregiudicato nel caso di specie. La Verordnung del 1981 ha coordinato e modificato il complesso regime precedentemente in vigore per le licenze di navigazione. La nuova normativa è più semplice e più favorevole per i titolari di licenze straniere rispetto al precedente regime.

17. Il governo tedesco precisa in proposito che la nuova normativa consente al ministro federale dei Trasporti di concedere deroghe a favore di titolari di licenze straniere. Siffatte deroghe non sono state concesse per licenze olandesi a causa delle garanzie insufficienti offerte dalla normativa olandese. L'obbligo del possesso di una valida licenza esiste infatti solo dal 1° aprile 1991. Prima di questa data le licenze venivano concesse quando i battellieri dichiaravano sul loro onore di possedere i requisiti di abilitazione e di aver lavorato durante un periodo sufficientemente esteso.

18. Il governo tedesco segnala inoltre che non esistono ancora direttive comunitarie che impongano obblighi di mutuo riconoscimento in materia. Il 7 ottobre 1991 il Consiglio ha adottato una direttiva in tal senso. Essa si limita però alle licenze per il trasporto merci e dev'essere attuata nel diritto nazionale solo entro il 1° gennaio 1993.

19. Il governo tedesco ritiene che in ultima analisi il problema sollevato dalla causa principale non rientri nell'ambito di applicazione dell'art. 76 bensì in quello dell'art. 61, n. 1, relativo alla libera prestazione dei servizi nel settore dei trasporti, come è stato interpretato dalla Corte (v. sentenza 7 novembre 1991, causa C-17/90, Pinaud Wieger, Racc. pag. I-5253). La direttiva emanata dal Consiglio il 7 ottobre 1991 va considerata in quest'ottica. Il governo conclude che, allo stato attuale di armonizzazione e sino a quando la direttiva non sia stata attuata nel diritto nazionale entro i termini impartiti, il diritto comunitario non gli vieta di mantenere in vigore la Verordnung nella versione attuale e di imporne l'osservanza.

20. Secondo il *governo olandese* l'art. 76 non vieta di per sé l'istituzione di nuove norme nazionali vincolanti, ma la subordina alla condizione che esse vengano applicate in pari misura alle imprese nazionali e a quelle degli altri Stati membri. Questa condizione non sembra essere soddisfatta nel caso di specie. Dall'ordinanza di rinvio risulta infatti che la modifica delle modalità di attuazione della Verordnung pregiudica le condizioni di concorrenza dei battellieri di altri Stati membri in modo incompatibile con l'art. 76. Il governo olandese precisa in proposito che non gli risulta che, prima dei due presenti procedimenti, altri battellieri olandesi in navigazione nella Repubblica federale di Germania abbiano mai affrontato gravi difficoltà.

21. Il governo olandese ritiene che, ad eccezione dell'art. 76, le norme del Trattato in fatto di libera circolazione vadano applicate per risolvere la questione pregiudiziale. Per costante giurisprudenza, queste norme implicano che gli Stati membri che esaminano la questione se un battelliere abbia il diritto di navigare sulle vie navigabili interne debbono tener conto delle qualifiche già possedute dal battelliere interessato. A questo proposito, il governo olandese rinvia come esempio alla sentenza 25 luglio 1991 nella causa C-288/89, Stichting Collectieve Antennevoorziening Gouda e a. (Racc. pag. I-4007), per quanto riguarda l'art. 59, e alla sentenza 7 maggio

1991 nella causa C-340/89, Vlassopoulou (Racc. pag. I-2357), per quanto riguarda l'art. 52 e infine alla sentenza 20 febbraio 1979, nella causa 120/78, Rewe-Zentral, denominata «Cassis de Dijon» (Racc. pag. 649), per quanto riguarda l'art. 30.

22. Per l'applicazione di questi principi ai presenti procedimenti, il governo olandese attribuisce rilevanza particolare all'affermazione del giudice di rinvio secondo cui non vi è nessuna ragione obiettiva per non autorizzare la navigazione con licenze olandesi in zone come quella dell'Ems o dei canali occidentali tedeschi, che sono del tutto paragonabili alle vie fluviali olandesi.

23. La *Commissione* osserva che l'applicazione dell'art. 76 nelle due cause principali presupporrebbe che la Verordnung sulle licenze di navigazione, nella versione attuale, ponesse i battellieri stranieri, rispetto ai battellieri nazionali, in una situazione deteriore rispetto a quella del regime precedente. Ora, il raffronto fra le attuali disposizioni tedesche e quelle precedentemente in vigore non evidenzia alcuno sviluppo sfavorevole nei confronti dei battellieri stranieri. Anzi, la situazione attuale sembra più favorevole.

24. Tuttavia, un'infrazione dell'art. 76 non deriva unicamente da una modifica della normativa nazionale a detrimento dei cittadini degli altri Stati membri, ma può risultare altresì dalla modifica di una prassi amministrativa. Spetta al giudice a quo accertare se siffatta modifica si sia verificata nel caso di specie, in particolare alla luce degli argomenti del signor Van Messem, il quale ha dichiarato di non aver mai avuto problemi con il suo «Groot Vaarbewijs II» nel corso di precedenti ispezioni.

25. La Commissione ritiene che la soluzione alla questione pregiudiziale non debba limitarsi all'interpretazione dell'art. 76. L'obbligo di riconoscere licenze di navigazione può derivare da altre disposizioni del diritto comunitario in fatto di libera circolazione le quali, in quanto norme fondamentali, restano applicabili. Infatti, dalla giurisprudenza della Corte emerge che le norme fondamentali del Trattato possono essere disapplicate solo in forza di disposizioni espresse del Trattato (sentenza 4 aprile 1974, causa 167/73, Commissione/Francia, Racc. pag. 359). Ora, l'art. 61, n. 1, esclude unicamente le disposizioni sui servizi, e quindi le altre norme restano applicabili.

26. In forza di queste norme, gli Stati membri devono, in mancanza di normativa comunitaria sul reciproco riconoscimento dei diplomi, tener conto dell'esistenza di un diploma regolarmente ottenuto in un altro Stato membro (sentenze 28 novembre 1978, causa 16/78, Choquet, Racc. pag. 2293; 28 aprile 1977, causa 71/76, Thieffry, Racc. pag. 765; 15 ottobre 1987, causa 222/86, Heylens e a., Racc. pag. 4097; sentenza Vlassopoulou, già citata). La giurisprudenza della Corte giustifica quest'obbligo rinviando in particolare all'art. 5 del Trattato, considerato alla luce dei compiti e degli scopi generali del Trattato. Sarebbe in contrasto con la natura generale di questa giurisprudenza il fatto che i diplomi stranieri vengano o no presi in considerazione a seconda che rientrino in un

determinato settore del Trattato. Il principio del mutuo riconoscimento va applicato anche al settore dei trasporti. In caso contrario, si avrebbe lo strano risultato che il regime applicato allo stabilimento, volto ad una durevole integrazione nella vita economica di uno Stato membro, sarebbe più liberale di quello applicato alle persone che vi svolgono unicamente un'attività temporanea come battellieri.

27. Ne consegue che la Repubblica federale di Germania è tenuta a raffrontare l'abilitazione certificata dal «Groot Vaarbewijs II» olandese tenendo conto delle circostanze di fatto in cui operano i battellieri interessati. Qualora da tale esame comparativo risulti che le abilitazioni corrispondono solo parzialmente, la Repubblica federale di Germania può esigere dagli interessati la prova che essi hanno acquisito le conoscenze e le abilitazioni mancanti. Sebbene spetti al giudice a quo effettuare tale esame comparativo in forza del suo diritto nazionale, la Commissione sottolinea nondimeno che il «Groot Vaarbewijs II» costituisce la categoria più elevata di licenze di navigazione rilasciate nei Paesi Bassi e che le vie fluviali tedesche di cui è causa presentano caratteristiche simili a quelle delle vie fluviali olandesi.

P. J. G. Kapteyn
giudice relatore