CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE VERICA TRSTENJAK, presentate il 29 marzo 2007 [1]

I — Introduzione

1. Il presente procedimento verte su tre questioni pregiudiziali sottoposte dal Tribunale italiano di primo grado — Tribunale ordinario di Novara. Le questioni riguardano l'interpretazione, l'applicazione degli effetti orizzontali tra i singoli e la validità degli artt. 2 e 3 nonché degli allegati II e III della decisione della Commissione 25 gennaio 1999, 1999/93/CE, relativa alla procedura per l'attestazione di conformità dei prodotti da costruzione a norma dell'articolo 20, paragrafo 2, della direttiva 89/106/CEE del Consiglio, riguardo a porte, finestre, imposte, persiane, portoni e relativi accessori [2].

2. Le presenti questioni sono state sollevate nell'ambito della controversia davanti al Tribunale ordinario di Novara tra la ricorrente Carp Snc di L. Moleri (in prosieguo: la «Carp») e la convenuta Ecorad Srl (in prosieguo: l'«Ecorad») avente ad oggetto l'accertamento dell'inadempimento contrattuale della fornitura di porte destinate ad essere munite di maniglioni antipanico.

II — Contesto normativo

A — *Normativa comunitaria*

1) Direttiva 89/106

3. L'art. 1, n. 2, della direttiva del Consiglio 21 dicembre 1988 89/106/CEE, relativa al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti i prodotti da costruzione, come modificata dalla direttiva del Consiglio 22 luglio 1993 93/68/CEE, che modifica le direttive del Consiglio 87/404/CEE (recipienti semplici a pressione), 88/378/CEE (sicurezza dei giocattoli), 89/106/CEE (prodotti da costruzione), 89/336/CEE (compatibilità elettromagnetica), 89/392/CEE (macchine), 89/686/CEE (dispositivi di protezione individuale), 90/384/CEE (strumenti per pesare a funzio-

1 — Lingua originale: lo sloveno.

2 — GU L 29 del 3.2.1999, pag. 51.

namento non automatico), 90/385/CEE (dispositivi medici impiantabili attivi), 90/396/CEE (apparecchi a gas), 91/263/CEE (apparecchiature terminali di telecomunicazione), 92/42/CEE (nuove caldaie ad acqua calda alimentate con combustibili liquidi o gassosi) e 73/23/CEE (materiale elettrico destinato ad essere adoperato entro taluni limiti di tensione) [3] e dal regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 29 settembre 2003 n. 1882, recante adeguamento alla decisione 1999/468/CE [4] del Consiglio delle disposizioni relative ai comitati che assistono la Commissione nell'esercizio delle sue competenze di esecuzione previste negli atti soggetti alla procedura prevista all'articolo CE (in prosieguo: la direttiva 89/106), dispone che ai fini della presente direttiva, per «materiale da costruzione» s'intende qualsiasi prodotto fabbricato al fine di essere permanentemente incorporato in opere di costruzione, le quali comprendono gli edifici e le opere d'ingegneria civile.

4. L'art. 2, n. 1, della direttiva 89/106 dispone che gli Stati membri prendono le misure necessarie per far sì che i prodotti di cui all'art. 1 destinati ad essere impiegati in opere possano essere immessi sul mercato solo se idonei all'impiego previsto, se hanno cioè caratteristiche tali che le opere in cui devono essere inglobati, montati, applicati o installati possano, se adeguatamente progettate e costruite, soddisfare i requisiti essenziali di cui all'art. 3, se e nella misura in cui tali opere siano soggette a regolamentazioni che prevedano tali requisiti.

5. L'art. 3, n. 1, della direttiva 89/106 dispone che i requisiti essenziali applicabili alle opere e suscettibili di influenzare le caratteristiche tecniche di un prodotto sono enunciati in termini di obiettivi nell'allegato I della medesima direttiva 89/106. Si tratta della resistenza meccanica e della stabilità, della sicurezza in caso di incendio, dell'igiene, della salute e dell'ambiente, della sicurezza nell'impiego, della protezione contro il rumore, del risparmio energetico e della ritenzione di calore.

6. L'art. 4, n. 1, della direttiva 89/106 dispone: «Ai fini della presente direttiva per "specificazioni tecniche" si intendono le norme e i benestare tecnici».

7. L'art. 4, n. 2, della direttiva 89/106 dispone:

«Gli Stati membri presumono idonei al loro impiego i prodotti che consentono alle opere

3 — GU L 220, del 30.8.1993, pag. 1.
4 — GU L 284, del 31.10.2003, pag. 1.

in cui sono utilizzati, se adeguatamente progettate e costruite, di soddisfare i requisiti essenziali di cui all'articolo 3 qualora i suddetti prodotti rechino la marcatura CE che indica che essi soddisfano tutte le disposizioni della presente direttiva, comprese le procedure di valutazione di conformità previste al capitolo V e la procedura prevista al capitolo III».

8. L'art. 4, n. 6, della direttiva 89/106 dispone: «La marcatura CE indica che i prodotti soddisfano i requisiti di cui ai paragrafi 2 e 4. Spetta al fabbricante o al suo mandatario stabilito nella Comunità assumere la responsabilità di apporre la marcatura CE sul prodotto stesso, su un'etichetta apposta sul prodotto, sull'imballaggio o sui documenti commerciali che lo accompagnano».

9. Ai sensi dell'art. 13, n. 1, della direttiva 89/106 il fabbricante o il suo mandatario stabilito nella Comunità è responsabile dell'attestato di conformità di un prodotto ai requisiti di una specificazione tecnica definita all'articolo 4.

10. L'art. 13, n. 2, della direttiva 89/106 dispone che i prodotti oggetto di un attestato di conformità beneficiano di una presunzione di conformità con le specificazioni tecniche definite all'articolo 4. La conformità è stabilita mediante prova o altre verifiche in base alle specificazioni tecniche, conformemente all'allegato III.

11. Ai sensi dell'art. 13, n. 3, della direttiva 89/106 l'attestato di conformità presuppone che:

a) il fabbricante abbia un sistema di controllo della produzione il quale permetta di stabilire che la produzione corrisponde alle relative specificazioni tecniche ovvero;

b) per taluni prodotti menzionati nelle relative specificazioni tecniche, un organismo di certificazione riconosciuto intervenga nella valutazione e nella sorveglianza del controllo della produzione o del prodotto stesso in aggiunta al sistema di controllo della produzione applicato dalla fabbrica.

12. L'art. 13, n. 4, della direttiva 89/106 dispone che: «la Commissione, previa consultazione del comitato di cui all'articolo 19, sceglie la procedura di cui al paragrafo 3 per

un dato prodotto o per un gruppo di prodotti determinati conformemente alle precisazioni di cui all'allegato III, in base:

a) all'importanza che riveste il prodotto rispetto ai requisiti essenziali ed in particolare rispetto a quelli in materia di salute e di sicurezza;

b) alla natura del prodotto;

c) all'influenza della variabilità delle caratteristiche del prodotto sulla sua destinazione;

d) ai potenziali difetti della fabbricazione del prodotto.

In ogni caso si sceglie la procedura meno onerosa possibile compatibile con la sicurezza.

La procedura così fissata è indicata nei mandati e nelle specificazioni tecniche o nella pubblicazione delle stesse».

13. L'art. 16 della direttiva 89/106 dispone: «1. Se, per un determinato prodotto, non esistono le specificazioni tecniche di cui all'articolo 4, lo Stato membro di destinazione, agendo a richiesta e in singoli casi, considera come conformi alle disposizioni nazionali in vigore i prodotti che hanno superato le prove ed i controlli effettuati, nello Stato membro di produzione, da un organismo riconosciuto secondo i metodi in vigore nello Stato membro di destinazione o riconosciuti come equivalenti da tale Stato membro.

2. Lo Stato membro di produzione comunica allo Stato membro di destinazione, la cui regolamentazione è applicabile alle prove ed ai controlli da effettuare, quale organismo esso intenda riconoscere a tal fine. Lo Stato membro di destinazione e lo Stato membro produttore si scambiano tutte le informazioni necessarie. Finito tale scambio di informazioni lo Stato membro produttore riconosce l'organismo in tal modo designato. Se uno Stato membro nutre dubbi, esso provvede a motivarli ed a informarne la Commissione.

3. Gli Stati membri provvedono a che gli organismi designati si forniscano mutua assistenza.

4. Qualora uno Stato membro constati che un organismo riconosciuto non effettua i collaudi ed i controlli regolarmente secondo le sue disposizioni nazionali, esso lo comunica allo Stato membro in cui l'organismo è riconosciuto. Quest'ultimo, entro un termine appropriato, informa lo Stato membro che ha effettuato la comunicazione circa i provvedimenti presi. Qualora lo Stato membro che ha effettuato la comunicazione non ritenga sufficienti detti provvedimenti, esso può vietare o subordinare a particolari condizioni l'immissione sul mercato e l'utilizzazione del prodotto in questione. Esso ne informa l'altro Stato membro e la Commissione».

2) La decisione 1999/93

14. La decisione della Commissione 25 gennaio 1999, 1999/93/CE, relativa alla procedura per l'attestazione di conformità dei prodotti da costruzione a norma dell'articolo 20, paragrafo 2, della direttiva 89/106/CEE del Consiglio, riguardo a porte, finestre, imposte, persiane, portoni e relativi accessori (in prosieguo: «la decisione 1999/93») [5] dispone all'articolo 2 che la conformità dei prodotti e dei gruppi di prodotti di cui all'allegato II viene attestata in base a una procedura secondo la quale, oltre ad un sistema di controllo della produzione nella fabbrica effettuato dal fabbricante, un organismo di certificazione riconosciuto interviene nella valutazione e nella sorveglianza del controllo della produzione o del prodotto stesso.

5 — GU L 29 del 3.2.1999, pag. 51.

15. L'articolo 3 della decisione 1999/93 dispone: «La procedura di attestazione della conformità di cui all'allegato III è indicata nei mandati per le specifiche tecniche europee».

16. L'articolo 4 della decisione 1999/93 dispone: «Gli Stati membri sono destinatari della presente decisione».

17. L'allegato II della decisione 1999/93 si riferisce ai seguenti prodotti:

«Porte e portoni (con o senza accessori):

— per limitare la propagazione del fumo/fuoco e per le uscite di sicurezza (...)».

18. L'allegato III della decisione 1999/93, con riguardo ai sistemi di attestazione della conformità per porte, portoni e relativi accessori, ne conferisce il mandato al CEN/Cenelec e dispone che per i prodotti e gli usi previsti esso debba specificare i sistemi di attestazione di conformità nell'ambito delle corrispondenti norme armonizzate. Per le porte e i portoni il suddetto allegato dispone che ai sensi del punto 2 i) dell'allegato III della direttiva 89/106 si utilizzi il sistema dell'attestato di conformità nella forma della certificazione del prodotto da parte di un organismo di certificazione riconosciuto (il c.d. sistema 1).

B — *Normativa nazionale*

19. In Italia l'installazione e la manutenzione dei dispositivi per l'apertura delle porte installate lungo le vie di esodo, relativamente alla sicurezza in caso di incendio sono regolate dal decreto del Ministero dell'Interno 3 novembre 2004 [6].

III — Fatti, procedimento principale e questioni pregiudiziali

20. Nel maggio 2005 la Carp, sulla base di un contratto concluso con l'Ecorad, avente ad oggetto la fornitura di tre porte in alluminio destinate ad essere munite di maniglioni antipanico, provvedeva ad installare presso la sede dell'Ecorad la prima di tali porte.

21. Le porte destinate ad essere munite di maniglioni antipanico sono un prodotto costituito da due componenti ovvero dalla porta e dal maniglione antipanico che nel corso della lavorazione vengono congiunti.

22. In seguito ad un controllo effettuato dopo l'installazione dai tecnici presso la sede dell'Ecorad, risultava che la porta in questione non soddisfacesse i requisiti essenziali previsti dagli artt. 2 e 3 della decisione 1999/93 e della direttiva 89/106. L'Ecorad ha perciò ritenuto che il contratto non è stato adempiuto correttamente e si è rifiutata di pagare la porta già installata. Inoltre l'Ecorad ha richiesto alla Carp la prova di adempiere le condizioni previste dal sistema di attestazione di conformità n. 1 per l'installazione delle porte. Infatti un'installazione siffatta, eseguita senza il rispetto del sistema di conformità avrebbe potuto determinare per l'Ecorad l'applicazione di sanzioni da parte delle competenti autorità con l'obbligo di sostituzione della porta installata.

23. A causa del mancato pagamento il 1° agosto 2005 la Carp ha avviato una causa per far accertare l'inadempimento del contratto dinanzi al Tribunale Ordinario di Novara in Italia (nel prosieguo: il «giudice a quo»). Nel corso del procedimento dinanzi al giudice a quo l'Ecorad affermava che una disposizione figurante nel contratto prevedeva, oltre alla fornitura ed all'installazione delle porte, che «le porte siano conformi a tutta la normativa comunitaria ed al diritto nazionale» e chiedeva al giudice a quo la risoluzione per inadempimento del contratto di fornitura delle porte.

24. Il giudice a quo, avendo ritenuto che la decisione sul merito verteva sull'interpreta-

6 — Decreto del Ministero dell'Interno 3 novembre 2004, Disposizioni relative all'installazione ed alla manutenzione dei dispositivi per l'apertura delle porte installate lungo le vie di esodo, relativamente alla sicurezza in caso di incendio (*Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* n. 271 del 18. 11. 2004).

zione di una norma comunitaria, ha sospeso il procedimento principale ed ha sottoposto alla Corte di giustizia le seguenti questioni pregiudiziali:

1. Se l'art. 2, l'art. 3, l'allegato II e l'allegato III della decisione n. 1999/93/CE debbano essere interpretati nel senso di escludere che le porte destinate ad essere munite di maniglioni antipanico possano essere costruite da operatori (serramentisti) sprovvisti dei requisiti richiesti dal sistema di attestazione di conformità n. 1;

2. In caso di soluzione affermativa della questione n. 1, se le prescrizioni contenute nell'art. 2, nell'art. 3, nell'allegato II e nell'allegato III della decisione n. 1999/93/CE, indipendentemente dall'adozione delle norme tecniche da parte del Comitato europeo di normazione (CEN), siano giuridicamente vincolanti, fin dalla data di entrata in vigore della predetta decisione, per quanto riguarda il tipo di procedura di attestazione di conformità che deve essere osservata dai costruttori (serramentisti) per porte destinate ad essere equipaggiate con maniglioni antipanico;

3. Se l'art. 2, l'art. 3, l'allegato II e l'allegato III della decisione n. 1999/93/CE debbano essere considerati invalidi per contrasto con il principio di proporzionalità nella parte in cui impongono a tutti i produttori di osservare la procedura di attestazione di conformità n. 1 per poter marchiare CE le proprie porte dotate di maniglioni antipanico (conferendo al CEN il mandato di adottare le relative norme tecniche).

25. La Carp, l'Ecorad, il governo austriaco e la Commissione hanno presentato le proprie osservazioni scritte nel procedimento.

26. All'udienza del 25 gennaio 2007 la Carp, l'Ecorad e la Commissione hanno presentato oralmente le proprie dichiarazioni ed hanno risposto alle domande formulate dalla Corte.

IV — Analisi

A — *Prima questione pregiudiziale*

1) Argomenti delle parti

27. La Carp sostiene che, a norma della direttiva 89/106, i prodotti da costruzione destinati a divenire parte integrante di una

costruzione, come ad es. le porte ed i portoni, possano essere commercializzati solo se idonei all'uso cui sono destinati, se soddisfano i requisiti essenziali descritti nella documentazione esplicativa e se sono prodotti tenendo conto delle norme armonizzate.

28. La Carp precisa che le porte destinate ad essere munite di maniglione antipanico devono essere prodotte in modo da permettere l'apertura rapida verso l'esterno mediante la semplice pressione sul maniglione. Il loro scopo è quello di agevolare rapidamente in caso di pericolo la fuga delle persone dai locali. Esse sono perciò differenti dalle porte destinate a limitare la propagazione del fumo e del fuoco e resistenti al fuoco. Lo scopo di queste ultime è quello di impedire la propagazione del fuoco ovvero del fumo da un locale all'altro. La ditta Carp ritiene tuttavia che la decisione 1999/93 esige l'intervento di un organo certificatore al fine di poter attestare la conformità di porte e portoni (con o senza maniglione), nonché dei maniglioni stessi.

29. L'Ecorad afferma che dall'allegato II, paragrafo 2, della direttiva 89/106 e dalla decisione 1999/93 si deduce chiaramente che al tipo di porte destinate ad essere munite di un maniglione antipanico oggetto della presente causa, si applica il sistema di attestazione di conformità n. 1.

30. Il governo austriaco afferma che l'art. 2, in rapporto all'allegato II della decisione 1999/93, riguarda porte, portoni e finestre destinati a limitare la propagazione del fumo ovvero del fuoco e porte, portoni e finestre per le uscite di sicurezza, nonché gli accessori destinati a limitare la propagazione del fumo ovvero del fuoco e per le uscite di sicurezza, mentre non si riferisce invece a porte dotate di maniglione antipanico né ai maniglioni stessi. In effetti le porte destinate ad essere munite di maniglione antipanico non sono identiche alle porte tagliafuoco. Inoltre, per le porte destinate ad essere munite di maniglione antipanico, non esistono tuttora norme armonizzate, pertanto esse possono essere costruite anche dai fabbricanti che non soddisfano i requisiti stabiliti secondo il procedimento di attestazione di conformità n. 1.

31. La Commissione osserva che la direttiva 89/106 e la decisione 1999/93 riguardano i prodotti da costruzione e non i fabbricanti né gli installatori di tali prodotti, peraltro i prodotti da costruzione devono soddisfare i requisiti essenziali di sicurezza. Il sistema di attestazione di conformità n. 1 riguarda il prodotto e non il fabbricante, perché tale sistema attesta se il prodotto possa essere destinato all'uso per il quale viene costruito e non attesta invece se il fabbricante sia idoneo a costruire tali prodotti. Inoltre la direttiva 89/106 e la decisione 1999/93 sono inapplicabili alla situazione di fatto di cui al procedimento principale perché la causa non presenta elementi transfrontalieri. Per le porte destinate ad essere munite di maniglione antipanico non esistono specificazioni tecniche contenenti requisiti essenziali, norme armonizzate, benestare tecnici europei o norme nazionali di cui si sia riferito alla Commissione. Soltanto per i maniglioni antipanico è stata approvata la

norma armonizzata EN 1125 «Accessori per serramenti — Dispositivi antipanico per uscite di sicurezza azionati mediante una barra orizzontale — Requisiti e metodi di prova» (comunicazione della Commissione nell'ambito dell'applicazione della direttiva del Consiglio 21 dicembre 1988, 89/106/CEE, relativa al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti i prodotti da costruzione [7].

costruzione che il fabbricante deve produrre e per le quali, inoltre, applica il procedimento di attestazione di conformità. Le disposizioni dei due summenzionati atti normativi mirano a disciplinare i rapporti tra i fabbricanti e gli Stati membri con riguardo a specifiche caratteristiche tecniche e fisiche dei prodotti da costruzione [8].

2) Considerazioni dell'avvocato generale

32. Preliminarmente, prima di affrontare l'esame della prima questione pregiudiziale, è doveroso chiarire che non sono fondate le affermazioni della Commissione secondo le quali la direttiva 89/106 e la decisione 1999/93 riguardano i prodotti da costruzione e non i fabbricanti né gli installatori di tali prodotti, per cui i prodotti da costruzione devono rispettare i requisiti essenziali di sicurezza. La direttiva 89/106 e la decisione 1999/93 sono norme. Le norme disciplinano i rapporti tra i soggetti di diritto e non quelli tra i soli oggetti del diritto. Esse possono disciplinare i rapporti tra i soggetti di diritto con riferimento a determinati oggetti del diritto, tra cui rientrano anche le opere di

33. Prima di dare una risposta alla prima questione è doveroso precisare che le direttive c.d. di nuovo approccio (*new approach*) [9], tra le quali rientra anche la direttiva 89/106, non contengono nel dettaglio tutti i requisiti relativi alla sicurezza di un determinato prodotto [10], bensì descrivono astrattamente con riferimento alla tutela dei

7 — GU C 319, pag. 1.

8 — La dottrina è dell'avviso che il diritto regola i rapporti tra i soggetti giuridici e non tra gli oggetti giuridici. La differenza tra i soggetti giuridici e gli oggetti giuridici si manifesta più chiaramente nel diritto di proprietà. Per una comparazione prendiamo ad esempio la definizione del diritto di proprietà data dal teorico del diritto sloveno prof. Juhart, il quale afferma che tale diritto regola, nei rapporti giuridici, la relazione intercorrente fra l'appartenenza e la potestà sui beni (si veda *Juhart M., Tratnik M., Vrenčur R.*: Stvarno pravo, Ljubljana 2007, pag. 39). Una posizione simile viene sostenuta anche dai prof. Larenz e Wolf, i quali sostengono che il diritto di proprietà regola i diritti del singolo sulla potestà sui beni (*Larenz K., Wolf M.*: Allgemeiner Teil des bürgerlichen Rechts, 9ª ed., München 2004, pag. 12).

9 — Per una rassegna delle direttive del c.d. nuovo approccio, si vedano i contributi di Klindt, T.: Der «new approach» im Produktsrecht des europäischen Binnenmarkts: Vermutungswirkung technischer Normung, EuZW 5/2002, pagg. 133-136, e di Langner, D.: Technische Vorschriften und Normen, in Dauses M. (ur.): Handbuch des EU-Wirtschafstrechts, fascicolo 1, München 2004, par. 55-105.

10 — *Röhl H.-C., Schreiber, Y.*: Konformitätsbewertung in Deutschland, Konstanz 2006, http://www.ub.uni-konstanz.de/kops/volltexte/2006/1933/, pag. 49.

consumatori la soglia minima di sicurezza che un determinato prodotto deve raggiungere [11].

34. La struttura della direttiva 89/106 differisce da quella di altre direttive di nuovo approccio soprattutto perché essa si limita a stabilire le procedure. I requisiti essenziali [12] dei prodotti da costruzione sono disciplinati dai documenti interpretativi e dalle norme armonizzate che si basano su questi o dagli orientamenti per il benestare tecnico europeo [13]. È opportuno ricordare anche che la direttiva 89/106 differisce dalle altre direttive di nuovo approccio perché stabilisce che le norme armonizzate recepite sulla base di tale direttiva diventeranno dopo la pubblicazione e dopo il periodo transitorio vincolanti per gli Stati membri [14]. Secondo la dottrina l'applicazione della direttiva 89/106 viene perseguita solo in maniera graduale con la pubblicazione di norme armonizzate per singoli prodotti o per gruppi di prodotti. Fintantoché tali norme non entrano in vigore, si applicano le relative norme nazionali [15]. Per questo motivo l'esame del procedimento di attestazione di conformità dei prodotti da costruzione di cui alla decisione 1999/93 non può essere effettuato senza una breve descrizione delle disposizioni tecniche comunitarie.

35. Quando un produttore immette sul mercato per la prima volta un prodotto, quest'ultimo è soggetto all'applicazione di tutte le norme CE sulla libera circolazione delle merci nel mercato comune [16]. Tali norme disciplinano soprattutto tre settori e cioè gli standard tecnici e le disposizioni, l'accesso al mercato ed il controllo sul mercato [17]. Fra tali norme figurano anche le disposizioni sulla sicurezza tecnica dei prodotti [18].

36. Il produttore che fabbrica o che altrimenti costruisce i prodotti da immettere sul mercato dispone di due metodi per confor-

11 — *Klindt, T.:* Der «new approach» im Produktsrecht des europäischen Binnenmarkts: Vermutungswirkung technischer Normung, pag. 134.

12 — L'avvocato generale Mazák, nelle conclusioni relative alla causa C-254/05, afferma che la caratteristica fondamentale dei requisiti essenziali contenuti negli allegati delle direttive di nuovo approccio è quella di definire soltanto il risultato da raggiungere ed i rischi da esaminare, senza però individuare alcuna soluzione tecnica per raggiungere tale scopo (conclusioni dell'avvocato generale Ján Mazák dell'8 febbraio 2007, relative alla causa C-254/05, Commissione/Belgio, Racc. pag. I-4269, punto 33).

13 — *Langner:* Technische Vorschriften und Normen, punto 69.

14 — Conclusioni dell'avvocato generale Ján Mazák nella causa Commissione/Belgio (citate alla nota 12, punto 35).

15 — *Langner:* Technische Vorschriften und Normen, punto 69.

16 — *Klindt,* Der «new approach» im Produktsrecht des europäischen Binnenmarkts: Vermutungswirkung technischer Normung, pag. 133.

17 — *Röhl, Schreiber:* Konformitätsbewertung in Deutschland, pag. 49. Gli autori osservano che, per quanto riguarda gli standard tecnici, i requisiti che i prodotti devono soddisfare vengono fissati in modo astratto. L'accesso al mercato di ogni prodotto viene disciplinato nell'ambito di tale settore, mentre gli eventuali rischi legati al prodotto in questione vengono disciplinati nel settore del controllo sul mercato.

18 — *Klindt:* «Spielzeugleuchten» an der Schnittstelle zwischen Niederspannungs- Richtlinie, Spielzeug- Richtlinie und technischer Normung, EuzW 14/1998, pag. 426. L'autore è dell'opinione che lo scopo di queste norme sia la tutela preventiva dei consumatori e degli utenti.

mare i propri prodotti alle caratteristiche tecniche e fisiche richieste dalle disposizioni tecniche. Sostanzialmente in base al primo metodo i prodotti possono essere costruiti in conformità degli standard tecnici [19], in base al secondo metodo, invece, essi possono esserlo in modo che i prodotti stessi soddisfino i requisiti essenziali stabiliti da determinate disposizioni [20], soprattutto da allegati delle direttive sulle armonizzazioni tecniche. Tale affermazione non vale però se le norme hanno carattere imperativo.

37. Per i prodotti fabbricati in conformità delle norme tecniche armonizzate, vale la presunzione relativa di conformità alle caratteristiche tecniche e fisiche così come previste dalla normativa tecnica ed in particolare dalle direttive sulle armonizzazioni tecniche. In caso di controversia l'onere della prova di non conformità del prodotto incombe alla controparte [21] e non al produttore.

38. Nella presente causa è pacifico che le norme armonizzate per le porte destinate ad essere munite di maniglioni antipanico non sono ancora applicabili come osservano anche la Commissione e la Carp. In base al mandato [22] conferito dalla Commissione, il CEN [23] ha adottato in data 3 febbraio 2006 la norma armonizzata EN [24] 1435-1:2006 che contiene i requisiti essenziali per porte, portoni, finestre e persiane. Tale norma armonizzata entrerà in vigore dal 1° gennaio 2009. Con riguardo al principio generale di diritto *tempus regit actum,* tale norma non può essere considerata quale legge applicabile nella presente causa. La giurisprudenza

19 — L'art. 1, n. 4 della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 22 giugno 1998 98/34/CE, che prevede una procedura d'informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche (GU L 204, pag. 37) stabilisce che per «norma» debba intendersi una specificazione tecnica approvata da un organismo riconosciuto ad attività normativa, per applicazione ripetuta o continua, la cui osservazione non sia obbligatoria. Tali «norme» si dividono in norme internazionali, norme europee e norme nazionali.

20 — *Aubry-Caillaud F.:* La libre circulation des merchandises nouvelle approche et normalisation européenne, Parigi 1998, pag. 216. L'autrice pone in rilievo che il prodotto deve in entrambi i casi essere conforme alle norme imperative.

21 — La dottrina afferma che l'applicazione delle norme armonizzate non è obbligatoria. Nel caso di controversia l'onere della prova ricade sul produttore. Egli, qualora nella realizzazione dei propri prodotti non osservi le norme armonizzate, deve dimostrare che il suo prodotto è conforme ai requisiti essenziali richiesti dalle direttive. Per questo motivo la dottrina raccomanda alle parti in causa di accertare innanzitutto se per un dato prodotto esistano delle norme armonizzate. Anche nel caso in cui tali norme esistano, bisogna comunque verificare se le norme armonizzate soddisfano tutti i requisiti previsti dalla direttiva. Tale prova si realizza mediante il controllo di conformità (*Dubois L., Blumann C.*: Droit matériel de l'Union européenne, 3° ed., Parigi 2004, pag. 290, *Langner,* Technische Vorschriften und Normen, punto 44, *Röhl, Schreiber,* Konformitätsbewertung in Deutschland, pagg. 49 e 50).

22 — Mandate M/101 to CEN/CENELC concerning the Execution of Standardisation Work for Harmonized Standards on Doors, Windows, Shutters and Related Building Hardware.

23 — CEN è l'abbreviazione di *Comité européen de normalisation.* Si tratta di un ente con sede a Bruxelles e che ha la forma giuridica di un'organizzazione senza scopo di lucro secondo il diritto belga. Il CEN è stato creato nel 1961 da parte degli enti nazionali preposti all'armonizzazione delle norme negli Stati membri della CEE e nei paesi aderenti all'EFTA.

24 — EN è l'abbreviazione di European Norm.

della Corte di giustizia consente proprio in materia di regole tecniche [25] la deroga al principio *tempus regit actum*. Così la Corte di giustizia ha deciso nella causa Unilever Italia [26] che al giudice nazionale, nell'ambito di un procedimento civile relativo ad una controversia pendente tra due parti con riguardo a diritti ed obblighi di natura contrattuale, compete la disapplicazione di una regola tecnica nazionale adottata durante il periodo di rinvio dell'adozione stessa previsto all'art. 9 della direttiva 83/189/CEE, come modificata dalla direttiva 94/10/CE (in proseguo: la «direttiva 83/189»).

39. Bisogna però ribadire che la causa Unilever Italia riguarda le regole tecniche. Inoltre la Corte di giustizia ha in tale causa espressamente affermato che non si trattava di una mancata trasposizione nei termini di una direttiva, che stabilisce i diritti dei singoli, in diritto nazionale. Nella causa Unilever si trattava di una fattispecie in cui la direttiva 83/189 non definiva in alcun modo il contenuto sostanziale della norma giuridica che il giudice nazionale doveva applicare all'atto di decisione della controversia dinanzi ad esso pendente. La direttiva non creava né diritti né obblighi per i singoli [27]. La normativa interna, la legge italiana n. 313, invero aveva manifestamente violato le disposizioni procedurali della direttiva 83/189 che prevedono un termine durante il quale gli Stati membri non adottano regole similari.

40. Dato che le norme armonizzate per le porte destinate ad essere munite di maniglioni antipanico non sono ancora applicabili, bisogna verificare la conformità di tali porte con i requisiti essenziali previsti dall'allegato I alla direttiva 89/106 mediante un procedimento di attestazione speciale. La direttiva menzionata però non regola i procedimenti di certificazione ovvero i procedimenti di attestazione della conformità in maniera completa ed esauriente. La Commissione stabilisce per ogni materiale da costruzione, in base all'art. 20 della direttiva 89/106 ed in collaborazione con il comitato permanente per la costruzione, il modulo di attestazione della conformità più adeguato [28].

25 — L'art. 1, n. 9, della Direttiva 98/34/CE stabilisce che per «regola tecnica» deve intendersi una specificazione tecnica o altro requisito, comprese le relative disposizioni amministrative, la cui osservanza sia obbligatoria de jure o de facto per la commercializzazione o l'utilizzazione in uno Stato membro o in una parte rilevante di esso, nonché le disposizioni legislative regolamentari ed amministrative degli Stati membri, ad esclusione di quelle menzionate nell'art. 10, intese a vietare la fabbricazione, la commercializzazione o l'utilizzazione di un prodotto.

26 — Sentenza della Corte 26 settembre 2000, causa C-443/98, Unilever Italia (Racc. pagg. I-7535 e segg.). La causa civile nel procedimento principale davanti al giudice italiano faceva riferimento alla controversia fra Central Food ed Unilever Italia. Il 29 settembre 1998 la Unilever Italia ha consegnato, sulla base di un ordine da parte della Central Food, 648 litri di olio di oliva. Il 30 settembre 1998 la Central Food, in seguito ad un controllo della merce, rilevava un vizio sostanziale e comunicava alla Unilever Italia che l'olio non era etichettato in maniera conforme alle prescrizioni di legge italiana, ovvero alla l. 313/98, pubblicata nella *Gazzetta u fficiale della Repubblica italiana* del 29 agosto 1998 ed entrata in vigore il giorno seguente alla pubblicazione. Pertanto la General Food rifiutava il pagamento ed esigeva dalla Unilever che questa provvedesse all'asporto dai propri magazzini dell'olio già consegnato.

27 — Sentenza Unilever Italia (citata alla nota 26, punto 51).

28 — *Langner*, Technische Vorschriften und Normen, punto 73.

L'allegato III della direttiva 89/106 stabilisce solamente i metodi di controllo della conformità [29], i quali possono poi combinarsi nella preparazione dei moduli di attestazione della conformità per un dato prodotto. L'allegato III, punto 2 della direttiva 89/106 prevede vari moduli di attestazione della conformità, i quali contengono diverse combinazioni di metodi di controllo della conformità. I moduli di per sè non sono però vincolanti [30]; la Commissione può infatti stabilire, in sede di decisione circa l'attestazione di conformità dei materiali da costruzione, delle combinazioni di procedimenti di attestazione della conformità differenti. La decisione della Commissione che riguarda la scelta del(i) procedimento(i) di attestazione della conformità è adottata di norma assieme alla decisione sul conferimento del mandato per le norme armonizzate [31].

41. La decisione del Consiglio 90/683/CEE [32] disponeva che i prodotti industriali disciplinati dalle direttive sull'armonizzazione tecnica potessero essere immessi nel commercio solo se recanti il marchio CE.

42. Tale decisione è stata abrogata e sostituita dalla decisione 93/465/CEE [33], la quale, per quanto concerne il marchio CE, contiene disposizioni simili [34]. In base alla decisione 93/465/CEE del Consiglio, l'obbiettivo essenziale di un procedimento di valutazione della conformità consiste nel permettere alle autorità pubbliche di accertarsi che i prodotti immessi sul mercato soddisfino i requisiti che figurano nelle disposizioni delle direttive, segnatamente in materia di salute e sicurezza degli utilizzatori e dei consumatori [35]. Tali disposizioni delle direttive sono contenute soprattutto negli allegati che contengono i requisiti essenziali, e questi ultimi sono cogenti [36]. La suddetta decisione dispone come regola generale che il prodotto deve sottostare a due fasi di valutazione della conformità, ovvero la fase di progettazione e la fase di fabbricazione dei prodotti, e solamente nel caso in cui i risultati di tale

29 — L'allegato III, punto 1 della direttiva 89/106 stabilisce i metodi di controllo della conformità consistenti nelle prove del tipo iniziale del prodotto effettuate dal fabbricante o da un organismo riconosciuto, prove di campioni prelevati nella fabbrica secondo un determinato piano di prova prescritto dal fabbricante o da un organismo riconosciuto, prove per sondaggio (audit-testing) di campioni prelevati nella fabbrica, sul mercato o su un cantiere da parte del fabbricante o di un organismo riconosciuto, la prova per campioni prelevati su un lotto già fornito o da fornire, effettuata dal fabbricante o da un organismo riconosciuto, il controllo della produzione in fabbrica, l'ispezione iniziale della fabbrica e del controllo di produzione nella stessa da parte di un organismo riconosciuto e la sorveglianza, valutazione e stima permanenti del controllo di produzione nella stessa da parte di un organismo riconosciuto.

30 — *Langner*, Technische Vorschriften und Normen, punto 73.

31 — *Langner*, Technische Vorschriften und Normen, punto 73.

32 — Decisione del Consiglio 13 dicembre 1990, 90/683/CEE, concernente i moduli relativi alle diverse fasi delle procedure di valutazione della conformità, da utilizzare nelle direttive di armonizzazione tecnica (GU L 380, pag. 13, non disponibile in sloveno).

33 — Decisione del Consiglio del 22 luglio 1993, 93/465/CEE, concernente i moduli relativi alle diverse fasi delle procedure di valutazione della conformità e le norme per l'apposizione e l'utilizzazione della marcatura CE di conformità, da utilizzare nelle direttive di armonizzazione tecnica (GU L 220, pag. 23).

34 — La dottrina francese, analizzando le disposizioni penali dell'ordinamento francese, sostiene che l'immissione sul mercato di prodotti sprovvisti del marchio CE, laddove esso sia previsto in maniera obbligatoria, costituisce delitto penale [Inforeg: Le marquage CE: cahier pratique, Cahiers de droit de l'entreprise, 1/2006, pag. 79(81)].

35 — Orientamenti I. A. (a) della decisione del Consiglio 93/465/CEE.

36 — L'Avvocato generale Ján Mazák indica che i requisiti essenziali sono cogenti, a differenza dagli standard tecnici (conclusioni dell'avvocato generale Ján Mazák, causa Commissione/Belgio, citata alla nota 12, punto 33).

controllo siano positivi esso può essere immesso sul mercato [37]. Possiamo dunque parlare di procedimenti cogenti di valutazione della conformità.

43. Dal dettato dell'art. 2, n. 1, della direttiva 89/106 si evince chiaramente che i materiali da costruzione possono essere immessi nel mercato solo qualora soddisfino i requisiti essenziali. Dall'art. 4, n. 6 in combinato disposto con l'art. 4, n. 2, della stessa direttiva si desume invece che il marchio CE, apposto sui materiali da costruzione, indica che il prodotto soddisfa i requisiti essenziali. La dottrina ritiene dunque che anche i materiali da costruzione possano essere immessi nel mercato solamente se sono muniti del marchio CE [38]. Il marchio CE indica che il prodotto è idoneo ad essere commercializzato all'interno della Comunità [39].

44. La risposta al quesito, se un dato materiale da costruzione soddisfi i requisiti essenziali come previsto dall'allegato I della direttiva 89/106, è fornita dalla decisione 1999/93. La conformità di porte e portoni con o senza accessori per limitare la propagazione del fumo/fuoco e per le uscite di sicurezza viene attestata, conformemente all'art. 2 della decisione 1999/93, in base ad una procedura secondo la quale, oltre ad un sistema di controllo della produzione nella fabbrica effettuato dal produttore, interviene nel controllo e nella sorveglianza della produzione o del prodotto un organismo di certificazione. Nell'allegato III della decisione 1999/93 è espressamente previsto il sistema di attestazione di conformità n. 1 per le porte con accessori, destinate a limitare la propagazione del fumo/fuoco e per le uscite di sicurezza.

45. Infine, resta da stabilire se le porte destinate ad essere munite di maniglioni antipanico siano porte e portoni con o senza accessori destinate a limitare la propagazione del fumo/fuoco e per le uscite di sicurezza ai sensi degli allegati II e III della decisione 1999/93.

46. La Carp e l'Ecorad hanno chiarito, all'udienza tenutasi davanti alla Corte di Giustizia, su espressa domanda della Corte, che le porte in questione munite di maniglioni antipanico sono un prodotto congiunto cosituito dalla porta e dal maniglione antipanico. Tale prodotto ha lo scopo di agevolare la rapida fuga dall'edificio. La Carp e l'Ecorad hanno altresì chiarito che i maniglioni a partire dall'anno 2003 devono essere dodati del proprio marchio CE. Su espressa domanda della Corte, la Carp e la Commissione hanno inoltre aggiunto, senza

37 — Orientamenti I. A. (a), (b) e (c) della Decisione del Consiglio 93/465/CEE.

38 — *Rocco, G.*: L'etichettatura dei prodotti in commercio, Santarcangelo di Romagna, 2006, pag. 132.

39 — *Finke, K.*: Die europäische technische Normung, v: *Reichel C., Schneider H., Weyer H. (ur.)*: Beiträge zum deutschen und europäischen Energierecht: Festschrift für Professor Dr. jur. Jürgen F. Baur zum 60. Geburtstag, Baden-Baden 1998, pag. 141(147), *Aubry-Caillaud*, La libre circulation des marchandises nouvelle approche et normalisation européenne, pag. 218.

che l'Ecorad avesse contestato tali affermazioni, che le porte destinate ad essere munite con i maniglioni antipanico devono nel loro complesso essere munite del marchio CE, ovverosia l'intero prodotto che funge da porta esterna [40] sulla via di fuga o che addirittura funge quale uscita di emergenza dall'edificio, deve riportare il marchio CE.

48. Per questo motivo propongo alla Corte di risolvere la prima questione sollevata dal Tribunale ordinario di Novara dichiarando che gli artt. 2 e 3 e gli allegati II e III della decisione 1999/93 devono essere interpretati nel senso che non possono essere immesse sul mercato le porte di uscita dagli edifici destinate ad essere munite di maniglioni antipanico e non certificate con il sistema di attestazione di conformità n. 1.

B — *Seconda questione pregiudiziale*

47. Ai fini della definizione delle porte destinate ad essere munite di maniglioni antipanico quali portoni muniti di maniglioni per le uscite di sicurezza ai sensi della decisione 1999/93 è di fondamentale importanza l'affermazione che la Carp e l'Ecorad hanno fatto all'udienza ovvero che le porte vendute, oggetto della controversia nel procedimento principale, avrebbero la funzione di porte esterne per agevolare la fuga rapida dai locali ed in parte anche l'affermazione dell'Ecorad, fatta all'udienza, che le porte sono destinate per l'uscita di emergenza. Nella fattispecie concreta, è sufficiente che le porte, oggetto della controversia, prodotte dalla Carp, e destinate ad essere installate quali porte esterne per agevolare la fuga rapida dai locali, possano rientrare nella fattispecie astratta di porte munite di accessori per le uscite di sicurezza ai sensi degli allegati II e III alla decisione 1999/93.

1) Argomenti delle parti

49. La Carp sostiene che la decisione 1999/93 sia indirizzata esclusivamente agli Stati membri e che essa non produca effetti vincolanti fra i singoli soggetti, in quanto, in base a quanto previsto dall'art. 249 CE, essa è obbligatoria solo per i suoi destinatari. La Commissione, approvando la menzionata decisione, ha semplicemente ottemperato all'obbligo di determinare i sistemi di attestazione della conformità per le diverse tipologie di porte sulla base della direttiva 89/106, stabilendo con tale decisione il tipo di procedimento per l'attestazione della conformità di un dato prodotto o categoria di prodotti conformemente alle previsioni della direttiva 89/106. La Commissione conferisce al CEN il mandato per la realizzazione degli standard tecnici, sulla base del quale il CEN formula, mediante specifica-

40 — Per porte esterne si intendono le porte situate sulle via di uscita dall'edificio.

zioni tecniche, i requisiti essenziali per un determinato prodotto e nel contempo stabilisce il procedimento di attestazione della conformità. Quando la norma armonizzata viene adottata, essa viene recepita dagli Stati membri nel proprio ordinamento. Solo con tale recepimento i requisiti tecnici divengono obbligatori per i produttori.

50. L'Ecorad osserva che la Commissione, approvando la decisione 1999/93, ha applicato l'art. 13, n. 4, della direttiva 89/106. Inoltre, riguardo agli effetti della decisione, essa afferma, facendo riferimento all'art. 249 CE, che la decisione ha efficacia obbligatoria ed è obbligatoria per tutti coloro ai quali essa è indirizzata. La decisione indirizzata agli Stati membri è in parte simile alla direttiva in quanto richiede agli Stati membri di adottare un comportamento ben definito nonché di effettuare la sua trasposizione nell'ordinamento interno. Qualora però la decisione contenga delle disposizioni che sono direttamente applicabili, queste sono dotate nel diritto interno di efficacia diretta.

51. La decisione 1999/93 è stata adottata per predisporre una norma tecnica che può avere degli effetti sui diritti dei singoli. Con tale decisione è stato definito il procedimento di attestazione della conformità per un gruppo di prodotti. È pacifico che gli Stati membri dovranno trasporre, una volta che sarà adottata, la norma armonizzata nel proprio ordinamento interno, tuttavia gli effetti della decisione 1999/93 sono a tutt'oggi già esistenti. Le decisioni destinate ai singoli sono di per sè direttamente applicabili ed hanno effetto immediato negli Stati membri. La decisione 1999/93 è obbligatoria e direttamente applicabile nei confronti dei produttori presenti sul mercato italiano.

52. Il governo austriaco ritiene che non sia necessaria la soluzione della seconda questione.

53. La Commissione ritiene che l'art. 2 e l'allegato II della decisione 1999/93 debbano essere applicati se vi sono delle specifiche tecniche ai sensi della direttiva 89/106. Con riferimento all'art. 3 e all'allegato III della decisione 1999/93 essa ritiene invece che essi non si applichino in quanto le norme armonizzate non sussistono. All'udienza dinanzi alla Corte la Commissione ha, su precisa domanda della Corte, anche chiarito che la decisione 1999/93 non possiede efficacia obbligatoria tra i singoli. Questi possono far valere in giudizio soltanto le disposizioni nazionali mediante le quali viene trasposta tale decisione.

2) Considerazioni dell'avvocato generale

54. Si deve innanzitutto rilevare che nella prassi la decisione della Commissione sulla

scelta del metodo ovvero dei metodi di attestazione della conformità è stata correttamente adottata insieme alla decisione sul conferimento del mandato per le norme [41] ed è indirizzata agli Stati membri.

55. L'art 249 CE contiene l'elenco degli atti normativi tipici del diritto comunitario [42]. Il quarto comma di questo articolo dispone che la decisione è obbligatoria in tutti i suoi elementi per i destinatari da essa designati. Quest'articolo definisce l'efficacia giuridica della decisione, ma non la sua natura giuridica. Per questo motivo la questione con cui il giudice del rinvio chiede se le disposizioni di cui agli artt. 2 e 3 e di cui agli allegati II e III della decisione 1999/93 siano giuridicamente vincolanti, deve essere intesa nel senso che questa decisione ha un'efficacia diretta. Con riguardo alla terza questione, sollevata dal giudice del rinvio, la seconda questione *a contrario* non può essere interpretata nel senso che con essa venga chiesto se la decisione sia valida. Per questo motivo è necessario esaminare se la decisione, indirizzata a tutti gli Stati membri, abbia efficacia diretta, e se tale efficacia sia verticale ovvero anche orrizzontale.

56. Nel diritto comunitario si distingue, nell'ambito dell'efficacia diretta degli atti giuridici, tra l'efficacia diretta piena e l'efficacia diretta parziale. Per efficacia diretta piena si intende che un atto del diritto comunitario crea dei diritti nel rapporto tra i singoli (*effetto diretto orizzontale*), dei diritti nel rapporto tra il singolo verso lo Stato membro (*effetto diretto verticale verso l'alto*) e dei diritti nel rapporto tra lo Stato verso il singolo (*effetto diretto verticale verso il basso*). L'efficacia diretta parziale crea soltanto i diritti del singolo nel rapporto verso lo Stato membro (*effetto diretto verticale verso l'alto*) [43].

57. Ai sensi dell'art. 249 CE i destinatari della decisione possono essere i singoli o uno Stato membro, ovvero tutti gli Stati membri [44].

58. Qualora i destinatari della decisione siano determinati singoli, la decisione, adottata sulla base giuridica dell'art. 249 CE, quarto comma, può essere paragonata ad un atto amministrativo [45]. Per questo motivo la

41 — *Langner:* Technische Vorschriften und Normen, punto 73.

42 — *Schmidt G.* v: *von der Groeben/Schwarze*, Art. 249 EG, punti 15 e 16.

43 — *Sauron J.-L.*: L'application du droit de l'Union européenne en France, 2. edizione, Parigi 2000, pagg. 39 e 40. L'autore sostiene che in presenza di determinati presupposti le direttive e le decisioni hanno soltanto un effetto diretto verticale verso l'alto.

44 — *Oppermann T.*: Europarecht, 3. edizione, München 2005, pag. 169, *Fischer H. G.*: Europarecht, 3. edizione, München 2001, pag. 79, *Öhlinger T., Potacs M.*: Gemeinschaftsrecht und staatliches Recht, 3. edizione aggiornata, Vienna 2006, pag. 12, *Blumann C., Dubois L.*,: Droit institutionnel de l'Union européenne, 2. edizione, Parigi 2005, pag. 416, *Greaves R.*: The nature and Binding Effect of Decisions under Article 189 EC, European Law Review, 21(1996), pag. 3 (3 e 4), *Mager, U.*: Die staatengerichtete Entscheidung als supranationale Handlungsform, Europarecht 36(2001), pag. 661 (663).

45 — Questa affermazione vale soltanto per i sistemi giuridici nei quali l'atto amministrativo è un atto giuridico individuale e specifico come ad es. in Germania, Austria e Slovenia (vedi *Schütz H.-J., Bruha T., König D.*: Casebook Europarecht, München 2004, pag. 156).

dottrina sostiene che la decisione, indirizzata a determinati singoli, è un atto giuridico individuale [46], privo di efficacia generale ed astratta [47] Siccome la decisione che viene indirizzata ad un determinato singolo ovvero a determinati singoli non necessita, ai fini della trasposizione del suo contenuto nel diritto interno, di un atto giuridico interno degli Stati membri, essa può essere dotata nel rapporto tra destinatari e Stato membro di un effetto diretto [48], che questi posson far valere in giudizio davanti ai giudici nazionali [49].

59. La decisione, i cui destinatari sono tutti gli Stati membri, è un atto generale se si considerano i suoi effetti [50]. Il contenuto della decisione 1999/93 è più simile a quello di una direttiva che a quello di una decisione collettiva [51] attraverso la quale vengono regolati i singoli rapporti [52].

60. Se lo scopo della decisione adottata dalle istituzioni è quello di armonizzare l'applicazione del diritto comunitario, una tale decisione è di regola indirizzata a tutti gli Stati membri. L'effetto di una tale decisione

46 — *Blumann, Dubois*: Droit institutionnel de l'Union européenne, pag. 419.

47 — *Lenaerts K., van Nuffel P., Bray R.*: Constitutional Law of the European Union, 2. edizione, Londra 2006, pag. 780 e 781, *van Raepenbusch Sean*: Droit institutionnel de l'Union européenne, 4. edizione, Bruxelles 2005, pag. 373. Quest'ultimo autore osserva che spesso è difficile distinguere l'atto normativo e la decisione collettiva indirizzata a tutti gli Stati membri. Nella dottrina tedesca si sostiene la tesi che per mezzo dello strumento della decisione l'art. 249, quarto comma, CE mette a disposizione delle istituzioni e degli organi comunitari un atto giuridico per disciplinare con efficacia vincolante i singoli casi (*Schütz, Bruha, König*, Casebook Europarecht, pag. 156).

48 — *Schütz, Bruha, König*: Casebook Europarecht, pag. 167, *Schmidt G.* v: *von der Groeben/Schwarze*, art. 249 CE, punto 46.

49 — *Jacqué J.-P.*: Droit institutionnel de l'Union européenne, 3. edizione, Parigi 2004, pag. 575.

50 — La dottrina è del parere che le decisioni, i cui destinatari sono tutti gli Stati membri, costituiscono «per così dire degli atti normativi», in quanto in linea di principio contengono degli obblighi per gli Stati membri a favore del pubblico e non dei singoli (vedi in *Greaves:* The nature and Binding Effect of Decisions under Article 189 EC, pag. 4 e 10). Altra dottrina ritiene invece che, a causa della similitudine con le direttive, l'effetto orizzontale delle decisioni destinate agli Stati membri venga meno nei rapporti fra i singoli (*Jacqué*, Droit institutionnel de l'Union européenne, pag. 575). La scienza giuridica tedesca ritiene ugualmente che per le decisioni destinate agli Stati membri valgono, come per la direttiva, le limitazioni dell'effetto verticale immediato e vincolante per il singolo (*Vogt M.*, Die Rechtsform der Entscheidung als Mittel abstrakt genereller Steuerung, v: *Schmidt-Assmann E., Schöndorf B. (ur.)*, Der Europäische Verwaltungsverbund, Tübingen 2005, pag. 232.

51 — La decisione collettiva ha più destinatari, ma in sostanza riveste il ruolo di una serie di decisioni individuali (Conclusioni generali dell'avvocato generale Maurice Lagrange del 20 novembre 1962 nelle cause riunite 16/62 e 17/62, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes e a/Consiglio, Racc. pag. 879). Da questo punto di vista è di particolare interesse confrontare la definizione di decisione collettiva nell'ordinamento sloveno. In tal senso, l'art. 217 della Legge slovena sul procedimento amministrativo in generale definisce la decisione collettiva nel seguente modo: «Quando si tratta di una questione che concerne un numero elevato di determinati soggetti, può essere adottata nei confronti di tutti una sola decisione; i soggetti devono essere nominati nel dispositivo della decisione, mentre nella motivazione devono essere enunciati i motivi con riferimento ad ogni singolo soggetto».

52 — *Blumann, Dubois*: Droit institutionnel de l'Union européenne, pag. 420, affermano che le decisioni della Commissione indirizzate a tutti gli Stati membri vengono, a causa della loro «natura legislativa« ossia della loro efficacia generale, nella prassi pubblicate nella Gazzetta Ufficiale CE, nonostante l'art. 254 CE non preveda una tale pubblicazione. L'analisi linguistica dell'art. 254 CE dimostra che nella Gazzetta Ufficiale CE vengono pubblicate solo le decisioni approvate dal Parlamento e dal Consiglio nel procedimento di codecisione in base all'art. 251 CE e non le decisioni generali della Commissione, indirizzate a tutti gli Stati membri.

negli Stati membri è generale e astratto [53]. Se paragoniamo tale posizione al diritto interno, la decisione dell'organo comunitario destinata a tutti gli Stati membri è simile nei contenuti alla raccomandazione che il governo adotta nei confronti dell'amministrazione per l'attuazione di una norma. Gli Stati membri devono trasporre una tale decisione nel diritto interno. Gli artt. 1 e 2 della decisione 1999/93 di fatto indicano agli Stati membri come deve essere attuata la direttiva 89/106 nel procedimento di attestazione della conformità di porte, finestre, persiane, portoni e accessori. Per tale ragione il contenuto degli artt. 1 e 2 è simile a quello della direttiva.

61. La Corte di giustizia ha chiarito che «ove si tratti di decisioni indirizzate agli Stati membri, questa obbligatorietà vale per tutti gli organi dello Stato destinatario, ivi compresi i giudici. Discende da ciò che, in ossequio della preminenza del diritto comunitario (...), i giudici nazionali devono astenersi dall'applicare le norme interne (...), la cui attuazione potrebbe ostacolare l'esecuzione di una decisione comunitaria» [54].

62. In presenza di determinati presupposti, le decisioni indirizzate agli Stati membri hanno efficacia diretta di modo che anche i terzi soggetti possono farle valere in giudizio [55].

53 — *Mager, U.*, Die staatengerichtete Entscheidung als supranationale Handlungsform, pag. 664. L'autrice osserva che per tale motivo il contenuto della decisione, indirizzata a tutti gli Stati membri, e quello della direttiva si sovrappongono. Il Tribunale di primo grado ha constatato nell'ordinanza 25 maggio 2004, causa T-264/03, Schmoldt e a./Commissione (Racc. pag. II-1515, punto 94), che la decisione della Commissione 9 aprile 2003, 2003/312/CE, sulla pubblicazione dei riferimenti delle norme relative ai prodotti per l'isolamento termico, ai geotessili, agli impianti fissi di estinzione degli incendi e ai blocchi di gesso, indirizzata a tutti i Paesi membri, è un atto di «natura generale« conformemente alla direttiva 89/106/CEE del Consiglio (GU L 114, pag. 50). Tale decisione, indirizzata a tutti gli Stati, è stata approvata sulla base dell'art. 5, n. 1, della direttiva 89/106, il quale stabilisce che, qualora uno Stato membro o la Commissione ritengano che le norme armonizzate, i benestare tecnici europei oppure i mandati non soddisfino le disposizioni degli artt. 2 e 3 della direttiva, lo Stato membro stesso o la Commissione ne danno ufficialmente notizia al comitato di cui all'art. 19 e ne enuncia i motivi. Il comitato esprime senza indugio il proprio parere al riguardo. Tenendo conto del parere del comitato ed in seguito ad una consultazione con il comitato creato con la direttiva 89/106 CEE, se si tratta di norme armonizzate, la Commissione informa gli Stati membri sulla necessità di revoca delle dette norme o benestare mediante le pubblicazioni di cui all'art. 7, n. 3. Il Tribunale di primo grado ha rigettato il ricorso perché l'attore non ha dimostrato l'interesse individuale. La Corte ha dichiarato il ricorso in parte manifestamente infondato e in parte manifestamente irricevibile avverso tale ordinanza con ordinanza del 16 settembre 2005, causa C-342/04 P, Schmoldt e a./Commissione (non pubblicata nella Raccolta).

54 — Sentenza della Corte 21 maggio 1987, causa 249/85, Albako (Racc. pag. 2345, punto 17). In tale causa la Corte di Giustizia si è pronunciata sulla controversia tra un produttore di margarina e l'ente di intervento agricolo tedesco riguardo al comportamento tenuto dall'organo tedesco sulla base della decisione della Commissione concernente la vendita di burro.

55 — *Schmidt G.* in: *von der Groeben/Schwarze*, Art. 249 CE, punto 46. La dottrina avverte tuttavia che l'effetto diretto delle decisioni indirizzate agli Stati membri si deve desumere anche dalla natura, dal contesto e dal contenuto della disposizione in questione; quest'ultima deve infatti essere tale da poter creare un effetto immediato nel rapporto giuridico fra il destinatario ed i soggetti terzi (*Lenaerts, van Nuffel, Bray*: Constitutional Law of the European Union, pag. 781). Parte della dottrina tedesca sostiene addirittura che le decisioni indirizzate agli Stati membri acquistano l'effetto diretto alle medesime condizioni (*die gleichen Voraussetzungen*), richieste per le direttive (*Schütz, Bruha, König*: Casebook Europarecht, pag. 167). Tuttavia con l'inciso «medesime condizioni» non possiamo concordare, specie dopo l'analisi delle sentenze 5 aprile 1979, causa 148/78, Ratti (Racc. pag. 1629), 19 gennaio 1982, causa 8/81, Becker (Racc. pag. 53), 20 settembre 1988, causa 190/87, Oberkreisdirektor des Kreises Borken (Racc. pag. 4689). Dalle citate sentenze si evince che gli effetti della direttiva, qualora essa sia stata correttamente trasposta nel diritto nazionale, si applicano nei confronti del singolo attraverso i provvedimenti di attuazione addottati dallo Stato membro. Le difficoltà sorgono solamente nel caso in cui lo Stato membro non abbia attuato correttamente la direttiva ed in special modo se le disposizioni della direttiva sono rimaste inattuate nonostante il termine sia decorso o se creano per le parti dei diritti nei rapporti con gli Stati. In tal caso, il diritto della parte di far valere in giudizio, nei rapporti con lo Stato membro che non ha garantito una corretta trasposizione della direttiva, l'incondizionata e sufficientemente definita disposizione della direttiva trova il proprio fondamento negli artt. 249, terzo comma, e 10 CE.

63. La giurisprudenza ha sviluppato agli inizi degli anni '70 la teoria secondo la quale «sarebbe in contrasto con la forza obbligatoria attribuita dall'art. 189 [56] alla decisione l'escludere, in generale, la possibilità che l'obbligo da essa imposto sia fatto valere dagli eventuali interessati. In particolare, nei casi in cui le autorità comunitarie abbiano, mediante decisione, obbligato uno Stato membro o tutti gli Stati membri ad adottare un determinato comportamento, la portata dell'atto sarebbe ristretta se i singoli non potessero far valere in giudizio la sua efficacia e se i giudici nazionali non potessero prenderlo in considerazione come norma di diritto comunitario. Gli effetti di una decisione possono non essere identici a quelli di una disposizione contenuta in un regolamento, ma tale differenza non esclude che il risultato finale, consistente nel diritto del singolo di far valere in giudizio l'efficacia dell'atto, non possa essere lo stesso nei due casi» [57].

64. Il presupposto dell'applicabilità diretta della decisione, i cui destinatari sono gli Stati membri, è che l'obbligo dello Stato membro che deriva dalla decisione sia «incondizionato e sufficientemente chiaro e preciso per poter avere efficacia immediata nei rapporti tra gli Stati membri e i singoli» [58]. «Il fatto che una decisione consenta agli Stati membri che ne sono destinatari di derogare a disposizioni chiare e precise della stessa decisione non può, di per sé, far venir meno l'efficacia diretta di dette disposizioni. In particolare, disposizioni del genere possono avere efficacia diretta qualora la possibilità di derogarvi sia soggetta a sindacato giurisdizionale» [59].

65. Attraverso l'esame della citata giurisprudenza possiamo constatare che la giurisprudenza in materia di decisioni si è occupata soltanto dell'effetto diretto verticale verso l'alto, dunque del diritto del singolo di far valere in giudizio l'efficacia della decisione nel rapporto con lo Stato membro o con gli Stati membri destinatari della stessa. Nella causa in esame è pacifico che la Carp, in un conflitto con i soggetti italiani muniti di pubblici poteri — dunque con lo Stato italiano —, potrebbe far valere in giudizio le disposizioni della decisione 1999/93 riguardo all'adempimento dei requisiti essenziali richiesti per le porte, destinate ad essere munite di maniglioni antipanico. Tuttavia,

56 — Divenuto art. 249 CE.

57 — Sentenze 6 ottobre 1970, causa 9/70, Grad (Racc. pag. 825, punto 5), 21 ottobre 1970, causa 20/70, Lesage (Racc. pag. 861, punto 5), e 21 ottobre 1970, causa 23/70, Haselhorst (Racc. pag. 881, punto 5).

58 — Sentenza nella causa Grad (citata nella nota 57, punto 9). La Corte ha deciso in tale causa che la decisione del Consiglio 13 maggio 1965, che vieta agli Stati membri di cumulare il sistema comune d'imposta sulla cifra d'affari con regimi d'imposte specifiche equipollenti, può avere efficacia immediata nei rapporti fra gli Stati membri destinatari della decisione ed i singoli, efficacia che ultimi possono far valere davanti al giudice nazionale.

59 — Sentenza 10 novembre 1992, causa C-156/91, Hansa Fleisch (Racc. pag. I-5567, punto 15). In tale causa concernente i livelli del contributo da riscuotere per le spese occasionate dalle ispezioni e dai controlli sanitari delle carni fresche, conformemente alla direttiva 85/73/CEE, la Corte ha fatto riferimento alla sentenza 4 dicembre 1974, causa 41/74, van Duyn (Racc. pag. 1337), nella quale la Corte ha deciso anche sull'effetto diretto verticale verso l'alto delle direttive.

nella fattispecie concreta si tratta di una causa civile tra due soggetti singoli. Si tratta pertanto di una questione che riguarda l'effetto diretto orizzontale della decisione 1999/93 i cui destinatari sono tutti gli Stati membri.

66. La dottrina sostiene che le decisioni, i cui destinatari sono tutti gli Stati membri, non dispiegano effetti diretti orizzontali [60]. La dottrina giunge a tale conclusione affermando che la giurisprudenza sull'effetto diretto orizzontale delle direttive viene «ampiamente (*largement*)» applicata anche per le decisioni, i cui destinatari sono gli Stati membri [61]. La giurisprudenza in merito all'effetto diretto orizzontale delle direttive è tradizionalmente ferma nel ritenere che «una direttiva non può di per sé creare obblighi a carico di un singolo e non può quindi essere fatta valere in quanto tale nei suoi confronti» [62]. Pertanto anche»una disposizione chiara, precisa ed incondizionata di una direttiva volta a conferire diritti o a imporre obblighi ai privati non può essere applicata come tale nell'ambito di una controversia che ha luogo esclusivamente tra privati [63]. Per questo motivo, la dottrina osserva che la giurisprudenza vieta che un singolo nel rapporto con un altro singolo possa far valere in giudizio le disposizioni delle direttive, sebbene queste adempiano i presupposti richiesti per l'effetto diretto [64].

67. La direttiva nel rapporto orizzontale tra due singoli soggetti è stata applicata dalla Corte nella sua giurisprudenza più recente, segnatamente nella causa Mangold [65]. Si tratta a dire il vero della prima causa nella quale la Corte si è pronunciata sulla discriminazione in base all'età. Ritengo che nella causa in oggetto si debbano esaminare soprattutto i punti 74 e 75 della sentenza Mangold. Al punto 2 del dispositivo di tale sentenza, la Corte ha dichiarato che: «il diritto comunitario e, in particolare, l'art. 6, n. 1, della direttiva del Consiglio 27 novembre 2000, 2000/78/CE, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento

60 — *Sauron*, L'application du droit de l'Union européenne en France, pag. 39 e 40.

61 — *Jacqué*, Droit institutionnel de l'Union européenne, pag. 575. L'autore nel confermare la conclusione che la giurisprudenza, sviluppata in merito alla questione dell'effetto diretto delle direttive, si applichi ampiamente anche per le decisioni, si richiama alla causa Grad (citata in nota 57) e alla causa Hansa Fleisch (citata in nota 59).

62 — Sentenze del 26 febbraio 1986, causa 152/84, Marshall (Racc. pag. 723, punto 48), 14 luglio 1994, causa C-91/92, Faccini Dori (Racc. pag. I-3325, punto 20), 7 marzo 1996, causa C-192/94, El Corte Inglés (Racc. pag. I-1281, punto 15), e 16 luglio 1998 causa C-355/96, Silhouette International Schmied (Racc. pag. I-4799, punto 36). Tale giurisprudenza ha interpretato l'inesistenza dell'effetto diretto orizzontale affermando che nell'applicare il diritto nazionale, a prescindere dal fatto che si tratti di norme precedenti o successive alla direttiva, il giudice nazionale chiamato ad interpretarlo deve farlo quanto più possibile alla luce della lettera e dello scopo della direttiva per conseguire il risultato da questa perseguito e conformarsi pertanto all'art. 249 CE.

63 — Sentenza 5 ottobre 2004, cause Pfeiffer (C-397/01), Roith (C-398/01), Süß (C-399/01), Winter (C-400/01), Nestvogel (C-401/01), Zeller (C-402/01) e Döbele (C-403/01) (cause riunite da C-397/01 a C-403/01, Racc. pag. I-8835, punto 109).

64 — *Isaac G., Blanquet M.*: Droit général de l'Union européenne, 9a edizione, Parigi 2006, pag. 279. Gli autori ritengono che questo rappresenti una limitazione della facoltà di tutela dei diritti dei singoli.

65 — Sentenza 22 novembre 2005, causa C-144/04, Mangold (Racc. pag. I-9981). La fattispecie concreta in tale causa può essere così riassunta: nel 2003 il sig. Werner Mangold, di anni 56, aveva concluso un contratto di lavoro a tempo determinato sulla base della normativa tedesca. Le norme tedesche consentono a determinate condizioni la conclusione di contratti a tempo determinato con i lavoratori che hanno superato i 52 anni. Il sig. W. Mangold sosteneva che la restrizione del contratto fosse illegittima in quanto la norma relativa alla conclusione di contratti di lavoro a tempo determinato sarebbe discriminatoria nei confronti dei lavoratori più anziani e si porrebbe in contrasto con la direttiva 2000/78. Per questo motivo decideva di proporre ricorso all'Arbeitsgericht Muenchen nel quale sosteneva che la disposizione sulla restrizione della durata del rapporto di lavoro contenuta nel suo contratto era nulla in quanto, sebbene conforme alla normativa tedesca, violava la normativa comunitaria.

in materia di occupazioni e di condizioni di lavoro (in prosieguo: la direttiva 2000/78) [66] devono essere interpretati nel senso che ostano ad una normativa nazionale, che (...) autorizza, senza restrizioni, salvo che esista uno stretto collegamento con un precedente contratto di lavoro a tempo indeterminato stipulato con lo stesso datore di lavoro, la stipula di contratti di lavoro a tempo determinato qualora il lavoratore abbia raggiunto l'età di 52 anni. È compito del giudice nazionale assicurare la piena efficacia del principio generale di non discriminazione in ragione dell'età disapplicando ogni contraria disposizione di legge nazionale, e ciò perfino qualora il termine di recepimento della detta direttiva non sia ancora scaduto» [67]. Poiché nella causa Mangold la controversia era incentrata sulla validità della clausola contrattuale che limitava la durata del contratto di lavoro, il summenzionato punto 2 del dispositivo della sentenza deve essere inteso nel senso che in una controversia nel procedimento principale tra due soggetti singoli, il prestatore e il datore di lavoro, il giudice nazionale non può applicare una norma nazionale in contrasto con il diritto comunitario.

68. La Corte è pervenuta a tale risultato motivando che «la direttiva 2000/78 non sancisce essa stessa il principio della parità di trattamento in materia di occupazione e di lavoro. Infatti, tale direttiva, ai sensi del suo art. 1, ha il solo obiettivo di "stabilire un quadro generale per la lotta alle discriminazioni fondate sulla religione o le convinzioni personali, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali", dal momento che il principio stesso del divieto di siffatte forme di discriminazione, come risulta dai 'considerando' 1 e 4 della detta direttiva, trova la sua fonte in vari strumenti internazionali e nelle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri» [68].

69. «Il principio di non discriminazione in ragione dell'età deve pertanto essere considerato un principio generale del diritto comunitario» [69]. La sentenza Mangold può essere paragonata alle soluzioni cui è pervenuto soprattutto il diritto costituzionale tedesco con la teoria sull'effetto indiretto verso terzi dei diritti fondamentali (*mittelbare Drittwirkung der Grundrechte*) [70]. La dottrina tedesca afferma che è nulla la clausola contrattuale del contratto di lavoro delle segretarie che prevede la condizione risolutiva del contratto in caso di matrimonio [71]. La nullità di tale clausola è motivata dal fatto che la disposizione in essa contenuta viola un principio cardine stabilito dall'art. 6, primo comma della Legge fondamentale tedesca (Grundgesetz, in prosieguo: il «GG») [72]. La disposizione di cui all'art. 6

66 — GU L 303, pag. 16.

67 — Sentenza Mangold (citata nella nota 65, dispositivo).

68 — Sentenza Mangold (citata nella nota 65, punto 74). È lecito chiedersi a questo punto perché la Corte dapprima faccia riferimento a diversi strumenti internazionali e tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e soltanto in seguito menzioni il principio generale del diritto comunitario.

69 — Sentenza Mangold (citata nella nota 65, punto 75).

70 — *Mannsen G.*: Staatsrecht II: Grundrechte, 4. edizione, Monaco di Baviera 2005, pag. 31 in 32. L'autore afferma che nel diritto costituzionale i diritti fondamentali tutelano il singolo contro le ingerenze dello stato e non invece nei confronti degli altri singoli. Nel settore del diritto privato il legislatore deve invece in via immediata garantire il rispetto dei diritti fondamentali.

71 — *Badura, P.*: Staatsrecht, systematische Erläuterung des Grundgesetzes, 3. edizione, Monaco di Baviera 2003, pag. 107.

72 — Art. 6, primo comma della Legge fondamentale: Ehe und Familie stehen unter dem besonderen Schutze der staatlichen Ordnung (*il matrimonio e la famiglia godono di una tutela specifica da parte dell'ordinamento statale*).

del GG si applica come un criterio guida nella redazione delle clausole generali. Il primo comma del paragrafo 138 del codice civile tedesco (Bürgerliches Gesetzbuch, in prosieguo: il «BGB») contiene la clausola generale sui negozi giuridici *contra bonos mores* [73]. Il giudice nazionale deve rispettare la decisione fondamentale dello Stato di tutelare il matrimonio e la famiglia. Egli deve interpretare le disposizioni sulla validità dei contratti alla luce dei diritti fondamentali [74] e deve pertanto accertare la nullità della disposizione del contratto di lavoro che si pone in contrasto con la tutela del matrimonio e della famiglia in quanto contraria all'ordine pubblico e ai principi morali fondamentali della società.

70. Questo ragionamento è valido *a simili ad simile* anche per la causa Mangold. La Corte ha inteso mettere in risalto il divieto di discriminazione in base all'età e specificare quale sia la possibile tutela giuridica dei lavoratori danneggiati a causa di una tale discriminazione. Il divieto di discriminazione in base all'età è una decisione di carattere universale e morale insita nel diritto comunitario, sebbene essa sia contenuta in una direttiva che in linea di principio non ha effetti diretti orizzontali. Ai sensi dell'art. 10 CE gli Stati membri devono tener conto di un simile giudizio sui valori. Gli organi degli Stati membri e i soggetti pubblici da essi autorizzati devono rispettare, nelle decisioni relative ai rapporti tra singoli, anche i giudizi sui valori e le decisioni contenute nel diritto comunitario. Questa è la *ratio legis* della sentenza nella causa Mangold. Questa sentenza è la linea guida per i giudici nazionali nelle controversie che vertono sulla discriminazione in base all'età, qualora il diritto nazionale non offra ad essa la medesima tutela di quella offerta dal diritto comunitario. Pertanto non sussiste alcuna ragione fondata per non applicare, anche agli altri settori, tale giurisprudenza costante che non riconosca l'effetto diretto orizzontale delle disposizioni contenute nelle direttive e nelle decisioni i cui destinatari siano gli Stati membri.

71. La questione sull'effetto diretto orizzontale della decisione 1999/93 deve essere distinta dalla questione sull'inadempimento del contratto o sull'adempimento viziato. La questione se la fornitura di porte destinate ad essere munite di maniglioni antipanico, non certificate con la procedura di attestazione della conformità del sistema n.1, comporti l'inadempimento del contratto o almeno l'adempimento viziato del contratto, non è, secondo il diritto comunitario, collegata con l'applicazione del sistema di attestazione della conformità n.1 nei rapporti tra i singoli. Secondo il diritto comunitario, l'attestazione cogente, dunque obbligatoria, della conformità dei materiali da costruzione è riferita esclusivamente al rapporto tra il fabbricante e lo Stato membro e non invece al rapporto tra due singoli soggetti.

72. Per questo motivo, propongo alla Corte, di risolvere la seconda questione sollevata dal

73 — Paragrafo 138, comma 1° BGB: Ein Rechtsgeschäft, das gegen die guten Sitten verstößt, ist nichtig (il negozio giuridico contrario ai buoni costumi è nullo).

74 — *Badura*: Staatsrecht, systematische Erläuterung des Grundgesetzes, pag. 110.

Tribunale ordinario di Novara, dichiarando che gli artt. 2 e 3 e gli allegati II e III della decisione 1999/93 devono essere interpretati nel senso che essi non possiedono l'effetto orizzontale diretto nella controversia tra due singoli e non consentono che una parte, nell'ambito di una controversia tra singoli, possa far valere in giudizio la decisione 1999/93nei confronti della controparte.

C — *Terza questione pregiudiziale*

1) Argomenti delle parti

73. La Carp sostiene che la decisione 1999/93 è invalida ed in riferimento a ciò osserva che l'obbligo di applicare il sistema di attestazione della conformità n.1 di cui alla decisione 199/93 non è motivato. La decisione è priva della motivazione e sarebbe pertanto contraria all'art. 253 CE. Inoltre detta decisione violerebbe i principi di proporzionalità e di libera concorrenza.

74. Quanto al principio di proporzionalità, la Carp ribadisce innanzitutto che le porte munite di maniglioni antipanico sono destinate in sostanza ad agevolare la fuga di persone dai locali. Essa osserva anche che i maniglioni da apporre alle porte sono già dotati della marcatura CE. Per questo motivo il procedimento di attestazione della conformità per ottenere la marcatura CE deve essere predisposto in modo da garantire la sicurezza delle porte e di non incidere in modo sporporzionato sull'attività dei fabbricanti. Il procedimento di attestazione della conformità n. 1, che richiede l'intervento di un organismo di certificazione, non è né idoneo né necessario per garantire la sicurezza delle porte munite di maniglioni antipanico, perchè la medesima sicurezza può essere garantita da altri procedimenti di attestazione della conformità previsti dalla direttiva 89/106 che sono per il fabbricante meno onerosi e che garantiscono che il prodotto fabbricato sia conforme alle specificazioni tecniche.

75. Secondo la Carp la decisione 1999/93 violerebbe anche il principo di libera concorrenza disciplinato agli artt. 2 e 98 CE perchè crea privilegi a vantaggio di alcuni soggetti che modificano e limitano la concorrenza sul mercato. Gli artigiani e le piccole imprese non dispongono di sufficienti mezzi per applicare il procedimento di conformita n. 1 per la fabbricazione delle porte e saranno pertanto costretti a cessarne la produzione. D'altra parte ne trarranno vantaggio le grandi e medie imprese che sono da lungo tempo munite del certificato ISO 9000 che è conforme ai requisiti del procedimento di attestazione della conformità n. 1.

76. Sulla terza questione l'Ecorad non si pronuncia e si rimette alla decisione della Corte di giustizia.

77. La Commissione e il governo austriaco ritengono non sia necessario risolvere la terza questione.

2. Considerazioni dell'avvocato generale

78. Preliminarmente si deve rilevare che «spetta esclusivamente al giudice nazionale, cui è stata sottoposta la controversia e che deve assumersi la responsabilità dell'emananda decisione giurisdizionale, valutare, alla luce delle particolari circostanze di ciascuna causa, sia la necessità di una pronuncia pregiudiziale per essere in grado di pronunciare la propria sentenza sia la rilevanza delle questioni che sottopone alla Corte» [75]. Di conseguenza, quando le questioni pregiudiziali sollevate vertono sull'interpretazione del diritto comunitario, la Corte, in via di principio, è tenuta a statuire [76].

79. Sulla base di una costante giurisprudenza, «la Corte può rifiutare di pronunciarsi su una questione pregiudiziale sollevata da un giudice nazionale solo quando risulta manifestamente che l'interpretazione del diritto comunitario richiesta non ha alcuna relazione con la realtà o con l'oggetto della causa principale, quando il problema è di natura teorica o quando la Corte non dispone degli elementi di fatto e di diritto necessari per fornire una soluzione utile alle questioni che le vengono sottoposte» [77].

80. Nella presente causa la risposta della Corte di giustizia sul terzo quesito non sarebbe utile ai fini del procedimento principale.

81. Nel procedimento principale il giudice a quo ha proposto tre questioni. La seconda e la terza sono strettamente connesse. La terza questione, che riguarda la validità della decisione 1999/93, dipende dalla soluzione precisa e definita che viene data alla seconda questione. La soluzione della terza questione, che riguarda la validità della decisione 1999/93, avrebbe un senso ai fini del procedimento principale soltanto se la soluzione della seconda questione fosse che la decisione 1999/93 ha un effetto orizzontale diretto, così da essere obbligatoria per i singoli nelle controversie tra singoli. Siccome la decisione 1999/93 non ha efficacia orizzontale diretta, essa non si applica nei procedimenti ovvero nei rapporti tra i singoli e, di conseguenza, la questione sulla validità di tale decisione, non è rilevante ai fini della decisione nel procedimento principale davanti al giudice a quo.

82. Per questo motivo propongo alla Corte di risolvere la terza questione sollevata dal Tribunale ordinario di Novara, dichiarando che la validità della decisione 1999/93 non deve essere accertata.

75 — Sentenze 9 marzo 2000, causa C-437/97, EKW e Wein & Co (Racc. pag. I-1157, punto 52), e 4 dicembre 2003, causa C-448/01, EVN e Wienstrom (Racc. pag. I-14527, punto 74).

76 — Sentenza 28 settembre 2006, causa C-150/05, Van Straaten (Racc. pag. I-9327, punto 33).

77 — Sentenze 11 luglio 2006, causa C-13/05, Chacón Navas (punto 33, Racc. pag. I-6467, punto 35), e 28 settembre 2006, causa C-150/05, Van Straaten (cit. alla nota precedente, punto 34).

V — Conclusione

83. Sulla base di quanto suesposto, propongo alla Corte di giustizia di risolvere le questioni sottopostele dal Tribunale Ordinario di Novara dichiarando che:

1) Gli artt. 2 e 3 nonché gli allegati II e III della decisione della Commissione 25 gennaio 1999, 1999/93/CE, relativa alla procedura per l'attestazione di conformità dei prodotti da costruzione a norma dell'articolo 20, paragrafo 2, della direttiva 89/106/CEE del Consiglio, riguardo a porte, finestre, imposte, persiane, portoni e relativi accessori, devono essere interpretati nel senso che le porte di uscita dagli edifici, destinate ad essere munite di maniglioni antipanico e non certificate con il sistema di attestazione di conformità n.1, non possono essere immesse sul mercato.

2) Gli artt. 2 e 3 nonché gli allegati II e III della decisione della Commissione del 25 gennaio 1999, 1999/93/CE, relativa alla procedura per l'attestazione di conformità dei prodotti da costruzione a norma dell'articolo 20, paragrafo 2, della direttiva 89/106/CEE del Consiglio, riguardo a porte, finestre, imposte, persiane, portoni e relativi accessori, non possiedono l'effetto orizzontale diretto nella controversia tra due singoli e non consentono che una parte, nell'ambito di una controversia tra singoli, possa far valere tale decisione in giudizio nei confronti della controparte.

3) Non è necessario pronunciarsi sulla validità della decisione della Commissione del 25 gennaio 1999, 1999/93/CE, relativa alla procedura per l'attestazione di conformità dei prodotti da costruzione a norma dell'articolo 20, paragrafo 2, della direttiva 89/106/CEE del Consiglio, riguardo a porte, finestre, imposte, persiane, portoni e relativi accessori.