SENTENZA DELLA CORTE (Quarta Sezione)
16 ottobre 2003 *

Nella causa C-455/01,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai sigg. R.B. Wainwright e R. Amorosi, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Repubblica italiana, rappresentata dal sig. I.M. Braguglia, in qualità di agente, assistito dal sig. M. Fiorilli, avvocato dello Stato, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta,

* Lingua processuale: l'italiano.

avente ad oggetto il ricorso diretto a far dichiarare che, mantenendo in vigore una legislazione che subordina la commercializzazione di prodotti non ancora totalmente armonizzati, destinati all'impiego su navi mercantili battenti bandiera italiana, al rilascio di un certificato di conformità da parte di un istituto nazionale — limitando eventualmente al solo titolare il diritto di commercializzare i suddetti prodotti — e non riconoscendo la validità delle prove effettuate conformemente alle norme internazionali da organismi accreditati negli altri Stati membri o negli Stati firmatari dell'accordo sullo Spazio economico europeo 2 maggio 1992 (GU 1994, L 1, pag. 3), anche quando i dati sono posti a disposizione dell'autorità competente e dai certificati emerge che i materiali garantiscono un livello di sicurezza equivalente a quello che devono soddisfare i prodotti italiani, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi che le incombono in virtù degli artt. 28 CE e 30 CE,

LA CORTE (Quarta Sezione),

composta dal sig. C.W.A. Timmermans (relatore), presidente di sezione, dai sigg. D.A.O. Edward e S. von Bahr, giudici,

avvocato generale: sig. S. Alber
cancelliere: sig. R. Grass

vista la relazione del giudice relatore,

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di trattare la causa senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con atto introduttivo depositato in cancelleria il 27 novembre 2001 la Commissione delle Comunità europee ha proposto, ai sensi dell'art. 226 CE, un ricorso diretto a far dichiarare che, mantenendo in vigore una legislazione che subordina la commercializzazione di prodotti non ancora totalmente armonizzati, destinati all'impiego su navi mercantili battenti bandiera italiana, al rilascio di un certificato di conformità da parte di un istituto nazionale — limitando eventualmente al solo titolare il diritto di commercializzare i suddetti prodotti — e non riconoscendo la validità delle prove effettuate conformemente alle norme internazionali da organismi accreditati negli altri Stati membri o negli Stati firmatari dell'accordo sullo Spazio economico europeo 2 maggio 1992 (GU 1994, L 1, pag. 3; in prosieguo: l'«accordo SEE»), anche quando i dati sono posti a disposizione dell'autorità competente e dai certificati emerge che i materiali garantiscono un livello di sicurezza equivalente a quello che devono soddisfare i prodotti italiani, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi che le incombono in virtù degli artt. 28 CE e 30 CE.

Contesto normativo

La normativa comunitaria

2 L'art. 28 CE dispone:

«Sono vietate fra gli Stati membri le restrizioni quantitative all'importazione nonché qualsiasi misura di effetto equivalente».

3 L'art. 30 CE prevede:

«Le disposizioni degli articoli 28 e 29 lasciano impregiudicati i divieti o restrizioni all'importazione, all'esportazione e al transito giustificati da motivi (...) di tutela della salute e della vita delle persone (...). Tuttavia, tali divieti o restrizioni non devono costituire un mezzo di discriminazione arbitraria, né una restrizione dissimulata al commercio tra gli Stati membri».

4 L'art. 4, nn. 1 e 2, della direttiva del Consiglio 22 novembre 1994, 94/57/CE, relativa alle disposizioni ed alle norme comuni per gli organi che effettuano le ispezioni e le visite di controllo delle navi e per le pertinenti attività delle amministrazioni marittime (GU L 319, pag. 20), recita come segue:

«1. Gli Stati membri possono riconoscere unicamente gli organismi che si conformano ai principi di cui all'allegato. Gli organismi presentano agli Stati

membri cui hanno richiesto il riconoscimento informazioni esaurienti e documenti di prova per dimostrare la conformità a detti principi. Gli Stati membri notificano opportunamente il riconoscimento agli organismi.

2. Ciascuno Stato membro notifica alla Commissione e agli altri Stati membri gli organismi da esso riconosciuti».

5 L'art. 1 della direttiva del Consiglio 20 dicembre 1996, 96/98/CE, sull'equipaggiamento marittimo (GU 1997, L 46, pag. 25), come modificata dalla direttiva della Commissione 11 novembre 1998, 98/85/CE (GU L 315, pag. 14; in prosieguo: la «direttiva 96/98»), prevede:

«La presente direttiva ha lo scopo di incrementare la sicurezza in mare e di prevenire l'inquinamento marino mediante l'applicazione uniforme degli strumenti internazionali relativi all'equipaggiamento elencato nell'allegato A da sistemare a bordo di navi per le quali certificati di sicurezza sono rilasciati da o per conto di Stati membri in conformità di convenzioni internazionali, nonché di garantire la libera circolazione di tale equipaggiamento nella Comunità».

6 La direttiva 96/98 prevede a tale scopo l'armonizzazione delle legislazioni nazionali relative alla documentazione ed ai requisiti necessari per ottenere la certificazione dell'equipaggiamento destinato ad essere impiegato sulle navi elencate all'allegato A.1 della direttiva, cioè l'equipaggiamento per il quale già esistono norme di prova dettagliate negli strumenti internazionali indicati nell'allegato stesso.

7 L'equipaggiamento per il quale ancora non esistono norme di prova dettagliate nei suddetti strumenti internazionali viene elencato nell'allegato A.2 della direttiva 96/98.

La normativa nazionale

8 Ai sensi dell'art. 2, n. 1, del DPR 18 aprile 1994, n. 347 (supplemento ordinario alla GURI n. 132 dell'8 giugno 1994; in prosieguo: il «decreto n. 347/94»):

«Sulle navi per le quali le norme delle convenzioni internazionali per la salvaguardia della vita umana in mare (...) richiedono l'adozione di apparecchi, dispositivi e materiali (...) contenuti nella tabella A allegata al libro I del presente regolamento, questi devono essere del tipo approvato dal Ministero, salvo le esenzioni previste dal decreto».

9 L'art. 3 del decreto n. 347/94 prevede:

«1. La domanda per la dichiarazione di tipo approvato deve essere depositata o inviata mediante il servizio postale presso il Ministero.

2. La domanda deve essere corredata dalla relazione tecnica del Registro italiano navale, acquisita a cura del richiedente».

10 In seguito a sviluppi legislativi successivi all'adozione del decreto n. 347/94, le summenzionate disposizioni sono oramai applicabili soltanto all'equipaggiamento enumerato nell'allegato A.2 della direttiva 96/98.

11 Deriva da tali disposizioni che, per l'immissione in commercio e l'installazione a bordo delle navi dell'equipaggiamento elencato nel suddetto allegato A.2, occorre produrre un certificato di conformità rilasciato dal Registro italiano navale (in prosieguo: il «RINA») e la dichiarazione di tipo approvato rilasciata dal Ministero competente. Il certificato di conformità può essere emesso solo dopo che prove ed analisi sono state effettuate dai servizi del RINA.

Procedimento precontenzioso

12 In seguito alla denuncia presentata nel 1997 da parte di un produttore danese di equipaggiamento marittimo, l'11 giugno 1998 la Commissione ha inviato alla Repubblica italiana una lettera di diffida, integrata da una lettera 30 luglio 1999. Nelle suddette lettere la Commissione segnalava in particolare che il mancato riconoscimento, da un lato, dei certificati di conformità di equipaggiamento marittimo, rilasciati negli altri Stati membri o negli Stati firmatari dell'accordo SEE, e, dall'altro, delle prove di conformità di tale equipaggiamento effettuate negli altri Stati membri era incompatibile con gli artt. 28 CE e 30 CE nonché con l'art. 11 dell'accordo stesso.

13 Il 28 ottobre 1999 le autorità italiane hanno risposto a dette lettere indicando che si era data soddisfazione agli addebiti sollevati dalla Commissione adottando la legislazione che traspone in diritto italiano la direttiva 96/98.

14 La Commissione, ritenendo che l'adozione di tale legislazione non mettesse fine all'inadempimento concernente l'equipaggiamento di cui all'allegato A.2 della direttiva 96/98, ha emesso con lettera 17 febbraio 2000 un parere motivato che riprende gli addebiti formulati nella lettera di diffida, limitandoli però al suddetto equipaggiamento.

15 In occasione di una riunione, il 6 giugno 2000, le autorità italiane hanno riconosciuto il contrasto della legislazione nazionale con la direttiva 96/98 ed hanno segnalato alla Commissione la loro intenzione di conformarsi al parere motivato modificando tale legislazione. Esse indicavano inoltre che, in attesa dell'entrata in vigore di tali modifiche, sarebbero state emanate circolari rivolte ad impartire le istruzioni necessarie al rispetto degli obblighi derivanti dalla direttiva 96/98.

16 Con lettera 8 giugno 2000 le autorità italiane hanno informato la Commissione circa l'adozione della circolare 22 febbraio 2000 con la quale venivano riconosciuti, per l'equipaggiamento marittimo di cui all'allegato A.2 della suddetta direttiva, i certificati di tipo approvato rilasciati dalle autorità degli altri Stati membri. Quanto al riconoscimento dei test di prova, esse precisavano che erano allo studio modifiche normative.

17 Con lettera 16 novembre 2000, indirizzata alla Commissione, le autorità italiane indicavano che era avviato il procedimento di modifica del decreto n. 347/94. Con la medesima lettera esse hanno trasmesso alla Commissione il testo dell'ordine di servizio del Comando del Corpo delle Capitanerie di Porto 4 agosto 2000, n. 57, che dispone che gli organismi preposti tengono conto dei controlli e dei test già effettuati negli altri Stati membri.

18 Con lettera 29 marzo 2001 la Commissione ha richiamato l'attenzione delle autorità italiane sul fatto che il contrasto della normativa italiana con il diritto comunitario poteva cessare solo mediante l'adozione di una norma di grado almeno uguale a quello del decreto n. 347/94 e che, pertanto, un ordine di servizio non poteva rimediare a un'incompatibilità siffatta.

19 Le autorità italiane hanno informato la Commissione, con lettera 2 maggio 2001, che il procedimento legislativo era in corso ed hanno allegato a tale lettera le modifiche che esse si prefiggevano di apportare al decreto n. 347/94.

20 Constatando che più di un anno era trascorso dall'annuncio da parte delle autorità italiane, alla riunione del 6 giugno 2000, della loro intenzione di modificare la legislazione in questione, la Commissione ha proposto il presente ricorso.

Sul ricorso

21 Dagli artt. 2, n. 1, e 3, del decreto n. 347/94 deriva che qualsiasi equipaggiamento marittimo destinato all'impiego su navi mercantili battenti bandiera italiana, proveniente da uno Stato membro diverso dalla Repubblica italiana e figurante all'allegato A.2 della direttiva 96/98, deve fare oggetto, al fine di essere immesso in commercio in Italia, sia di una dichiarazione di tipo approvato rilasciata da un organismo dipendente dalle autorità italiane, cioè il RINA, sia di prove ed analisi le quali possono essere effettuate solo dai servizi di quest'ultimo.

22 Le suddette disposizioni nazionali possono quindi ostacolare gli scambi commerciali intracomunitari e costituiscono di conseguenza una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa vietata dall'art. 28 CE (v. sentenze 11 luglio 1974, causa 8/74, Dassonville, Racc. pag. 837, punto 5, e 9 febbraio 1999, causa C-383/97, Van der Laan, Racc. pag. I-731, punto 18).

23 Se è vero che, in assenza di armonizzazione, un ostacolo alla libera circolazione delle merci può essere giustificato ai sensi dell'art. 30 CE, relativo segnatamente alla tutela della salute e della vita delle persone o per un motivo imperioso di interesse generale, va dichiarato che, nel caso di specie, la Repubblica italiana non ha invocato una giustificazione siffatta. In effetti quest'ultima, nel suo controricorso, si limita a far valere che la modifica del decreto n. 347/94 è in corso e ad esporre le cause del ritardo della medesima.

24 In ogni caso, dato che il suddetto decreto non permette di prendere in considerazione le analisi o prove già effettuate in occasione di un procedimento di approvazione in un altro Stato membro, la restrizione al commercio intracomunitario generata dalla necessità di ottenere una dichiarazione di approvazione rilasciata dal RINA non soddisfa la condizione di proporzionalità e, pertanto, non può essere giustificata nel diritto comunitario (v., in tal senso, sentenza 17 settembre 1998, causa C-400/96, Harpegnies, Racc. pag. I-5121, punti 34 e 35).

25 Per quanto riguarda l'ordine di servizio n. 57/2000, quest'ultimo non può mettere fine all'incompatibilità constatata tra gli artt. 2, n. 1, e 3 del decreto n. 347/94 e l'art. 28 CE. Infatti, secondo una costante giurisprudenza, l'incompatibilità di una normativa nazionale con le disposizioni comunitarie, anche se direttamente applicabili, può essere definitivamente eliminata solo tramite disposizioni interne vincolanti che abbiano lo stesso valore giuridico di quelle da modificare (v., segnatamente, sentenza 4 dicembre 1997, causa C-207/96, Commissione/Italia, Racc. pag. I-6869, punto 26).

26 Ne deriva che le suddette disposizioni nazionali sono contrarie all'art. 28 CE. Poiché, contrariamente all'oggetto del procedimento precontenzioso, quello del ricorso della Commissione non riguarda in modo distinto l'art. 11 dell'accordo SEE, occorre limitare le dichiarazioni della Corte al suddetto articolo del Trattato CE.

27 Alla luce delle considerazioni precedenti va dichiarato che, mantenendo in vigore una legislazione che subordina la commercializzazione di prodotti non ancora totalmente armonizzati, destinati all'impiego su navi mercantili battenti bandiera italiana, al rilascio di un certificato di conformità da parte di un istituto nazionale — limitando eventualmente al solo titolare il diritto di commercializzare i suddetti prodotti — e non riconoscendo la validità delle prove effettuate conformemente alle norme internazionali da organismi accreditati negli altri Stati membri, anche quando i dati sono posti a disposizione dell'autorità competente e dai certificati emerge che i materiali garantiscono un livello di sicurezza equivalente a quello che devono soddisfare i prodotti italiani, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi che le incombono in virtù dell'art. 28 CE.

Sulle spese

28 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ha chiesto la condanna della Repubblica italiana, che è risultata soccombente, quest'ultima dev'essere condannata alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Quarta Sezione)

dichiara e statuisce:

1) **Mantenendo in vigore una legislazione che subordina la commercializzazione di prodotti non ancora totalmente armonizzati, destinati all'impiego su navi mercantili battenti bandiera italiana, al rilascio di un certificato di conformità da parte di un istituto nazionale — limitando eventualmente al solo titolare il diritto di commercializzare i suddetti prodotti — e non riconoscendo la validità delle prove effettuate conformemente alle norme internazionali da organismi accreditati negli altri Stati membri, anche quando i dati sono posti a disposizione dell'autorità competente e dai certificati emerge che i materiali garantiscono un livello di sicurezza equivalente a quello che devono soddisfare i prodotti italiani, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi che le incombono in virtù dell'art. 28 CE.**

2) **La Repubblica italiana è condannata alle spese.**

Timmermans Edward von Bahr

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 16 ottobre 2003.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente

V. Skouris