CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
VERICA TRSTENJAK
presentate il 13 dicembre 2007 [1]

I — Introduzione

1. La Commissione delle Comunità europee ha presentato ricorso ai sensi dell'art. 226 CE affinché venga dichiarato che la Repubblica portoghese è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza degli artt. 28 CE e 30 CE nonché degli artt. 11 e 13 dell'accordo 2 maggio 1992 sullo Spazio economico europeo [2] (in prosieguo: l'«accordo SEE»), nella misura in cui ha emanato disposizioni legislative nazionali le quali vietano l'applicazione di pellicole colorate sui vetri degli autoveicoli.

1 — Lingua originale: il tedesco.
2 — GU 1994, L 1, pag. 3.

II — Contesto normativo

A — *Normativa comunitaria*

1. Diritto comunitario primario

2. L'art. 28 CE vieta le restrizioni quantitative all'importazione fra gli Stati membri, nonché qualsiasi misura di effetto equivalente.

3. Ai sensi dell'art. 30 CE, sono autorizzati i divieti o le restrizioni all'importazione giustificati, in particolare, da motivi di pubblica sicurezza e di tutela della salute e della vita delle persone, purché non costituiscano un mezzo di discriminazione arbitraria né una restrizione dissimulata al commercio intracomunitario.

2. Le direttive 2001/92/CE e 92/22/CEE

4. La direttiva 2001/92/CE [3] (in prosieguo: la «direttiva 2001/92») adegua al progresso tecnico le direttive del Consiglio 92/22/CEE, relativa ai vetri di sicurezza ed ai materiali per vetri sui veicoli a motore e sui loro rimorchi, e 70/156/CEE, relativa all'omologazione dei veicoli a motore e dei loro rimorchi.

5. La direttiva 92/22/CEE [4] stessa (in prosieguo: la «direttiva 92/22») mira ad introdurre una procedura di omologazione per i vetri di sicurezza e per i materiali per vetri destinati ad essere montati come parabrezza, come altri vetri oppure come paratie divisorie sui veicoli a motore e sui loro rimorchi, nel tentativo di uniformare le legislazioni.

6. La direttiva 92/22, nella sua versione modificata dalla direttiva 2001/92, si applica ai vetri destinati a proteggere dall'azione del sole (vetri «fumé»), ma non alle pellicole colorate che vengono incollate sui vetri degli autoveicoli dopo la loro messa in funzione.

7. Il terzo 'considerando' e l'allegato II B della direttiva 2001/92 rinviano a loro volta alle disposizioni concernenti le specificazioni generali e particolari, le prove e i requisiti tecnici fissati dal regolamento n. 43 della Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite, nell'ultima versione adottata dalla Comunità europea [5] (in prosieguo: il «regolamento n. 43»), nel quale è stabilito che i vetri di sicurezza devono presentare una trasmissione luminosa non inferiore al 70%, mentre la trasmissione luminosa dei parabrezza non deve essere inferiore al 75% [6].

8. Non è invece previsto un coefficiente minimo per la trasmissione luminosa dei

3 — Direttiva della Commissione 30 ottobre 2001, 2001/92/CE, che adegua al progresso tecnico la direttiva 92/22/CEE del Consiglio relativa ai vetri di sicurezza ed ai materiali per vetri sui veicoli a motore e sui loro rimorchi e la direttiva 70/156/CEE del Consiglio relativa all'omologazione dei veicoli a motore e dei loro rimorchi (GU L 291, pag. 24).

4 — Direttiva del Consiglio 31 marzo 1992, 92/22/CEE, relativa ai vetri di sicurezza ed ai materiali per vetri sui veicoli a motore e sui loro rimorchi (GU L 129, pag. 11).

5 — A partire dalla fine degli anni '50, le prescrizioni tecniche per gli autoveicoli sono oggetto di armonizzazione a livello internazionale, al fine di eliminare gli ostacoli al commercio di autoveicoli ed accessori in favore dei consumatori, sul fondamento dell'accordo concluso il 20 marzo 1958 nel quadro della Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite (CEE/ONU) e modificato con effetto dal 16 ottobre 1995. L'accordo («Revisione 2 dell'accordo relativo all'adozione di prescrizioni tecniche uniformi applicabili ai veicoli a motore, agli accessori ed alle parti che possono essere installate o utilizzate sui veicoli a motore e alle condizioni del riconoscimento reciproco delle omologazioni rilasciate sulla base di tali prescrizioni») conta attualmente 47 Stati contraenti, fra cui la Comunità europea (v. al riguardo Sündermann, B., «Internationale Harmonisierung der technischen Vorschriften für Kraftfahrzeuge und Übernahme in deutsches Recht», in *Straßenverkehrsrecht — Zeitschrift für die Praxis des Verkehrsjuristen*, 2006, pagg. 49 e 50). Sulla base di questo accordo è stato adottato il regolamento n. 43, il quale fissa condizioni uniformi per l'omologazione dei vetri di sicurezza e la loro installazione sugli autoveicoli. Secondo le disposizioni concernenti l'ambito di applicazione del regolamento, questo vale per i vetri di sicurezza e per i vetri destinati ad essere montati come parabrezza, come altri vetri oppure come paratie divisorie sui veicoli a motore e sui loro rimorchi, nonché per la loro installazione; esso non è invece applicabile ai vetri per dispositivi di illuminazione e di segnalazione luminosa e per cruscotti nonché ai vetri speciali antiproiettile. Questo regolamento non si applica neanche ai doppi vetri.

6 — Regolamento n. 43, Prescrizioni uniformi relative all'omologazione dei vetri di sicurezza e al loro montaggio sui veicoli, allegato 21, n. 4, «Prescrizioni speciali applicabili ai veicoli delle classi M e N» (v. nn. 4.1.1, 4.2.1.1 e 4.2.2.1).

vetri posteriori. Ciò significa che un autoveicolo con vetri «fumé» o pellicole colorate può essere munito di vetri posteriori — lunotto compreso — dal coefficiente di trasmissione luminosa molto basso, purché sia dotato di due specchietti retrovisori esterni.

B — *Normativa nazionale*

9. La direttiva 2001/92 è stata recepita nel diritto portoghese attraverso il Decreto-Lei (atto del governo avente forza di legge) 11 marzo 2003, n. 40 (in prosieguo: il «DL 40/2003») [7].

10. L'art. 2, n. 1, del DL 40/2003 così recita: «È vietata l'applicazione di pellicole colorate sui vetri degli autoveicoli che servono al trasporto di passeggeri e di merci, ad eccezione degli autoadesivi regolamentari e delle pellicole opache non riflettenti sui cassoni dei veicoli che servono al trasporto merci».

11. L'art. 5 del DL 40/2003 stabilisce che, a decorrere dall'entrata in vigore di questo Decreto, la Direcção-Geral de Viação (Direzione generale dell'Ufficio del traffico) deve rifiutare la concessione dell'omologazione CE e dell'omologazione nazionale a quei modelli di autoveicoli che non rispettano le sue prescrizioni in materia di vetri di sicurezza.

III — Procedimento precontenzioso

12. Il 1° aprile 2004 la Commissione inviava una lettera di diffida al governo portoghese nella quale giungeva alla conclusione che la Repubblica portoghese era venuta meno agli obblighi che le incombevano in forza degli artt. 28 CE e 30 CE, degli artt. 11 e 13 dell'accordo SEE nonché dell'art. 8 della direttiva 98/34/CE (in prosieguo: la «direttiva 98/34») [8], nella misura in cui essa, attraverso l'entrata in vigore dell'art. 2 del DL 40/2003, aveva vietato l'applicazione di pellicole colorate sui vetri degli autoveicoli senza averle preventivamente trasmesso il progetto di questa disposizione nazionale.

7 — Decreto-Lei n. 40/2003, *Diário da República* I, série A n. 59, dell'11 marzo 2003.

8 — 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).

13. Con lettera 28 giugno 2004 il governo portoghese replicava che il divieto in questione costituiva una misura diretta a tutelare la sicurezza interna, e in particolare l'ordine pubblico e la sicurezza stradale, ammessa ai sensi dell'art. 30 CE.

14. Con lettera 22 dicembre 2004 la Commissione inviava al governo portoghese un parere motivato. In esso la Commissione esprimeva la propria convinzione che la Repubblica portoghese fosse venuta meno agli obblighi che le incombevano in forza degli artt. 28 CE e 30 CE nonché degli artt. 11 e 13 dell'accordo SEE, in quanto il divieto previsto dall'art. 2 del DL 40/2003 avrebbe ostacolato la commercializzazione di pellicole colorate prodotte e distribuite legalmente in un altro Stato membro o in uno Stato firmatario dell'accordo SEE. Inoltre, la Commissione invocava nuovamente la violazione dell'obbligo di comunicazione previsto dall'art. 8 della direttiva 98/34.

15. La Commissione invitava inoltre il governo portoghese ad adottare, entro due mesi dalla notifica, le misure necessarie per conformarsi al parere motivato.

16. Il governo portoghese, con lettera 22 luglio 2005, comunicava la sua intenzione di abrogare l'art. 2 del DL 40/2003. Esso annunciava parimenti l'elaborazione di un progetto per una norma tecnica che sarebbe stata ultimata prevedibilmente entro due mesi a decorrere dalla fine delle vacanze estive e che sarebbe stata pronta per essere comunicata alla Commissione ai sensi della direttiva 98/34.

17. Dopo aver ricevuto la comunicazione, in data 21 dicembre 2005, del progetto di un decreto regolamentare avente ad oggetto la fissazione di regole tecniche concernenti l'applicazione di pellicole colorate sui vetri degli autoveicoli [9], la Commissione decideva di ritirare la censura relativa ad una violazione dell'art. 8 della direttiva 98/34.

18. La Commissione ha mantenuto invece nel suo ricorso la censura concernente l'incompatibilità con gli artt. 28 CE e 11 dell'accordo SEE del divieto, di cui all'art. 2 del DL 40/2003, di applicare pellicole colorate sui vetri degli autoveicoli, poiché, per quanto a sua conoscenza, la Repubblica portoghese non avrebbe ancora abrogato la disposizione nazionale controversa.

9 — Progetto di decreto regolamentare concernente la fissazione di regole tecniche in merito all'applicazione di pellicole colorate sui vetri degli autoveicoli (Projecto de decreto regulamentar que establece condições técnicas para a afixação de películas coloridas nos vidros dos veículos automóveis).

IV — Procedimento dinanzi alla Corte e conclusioni delle parti

19. La Commissione, con atto introduttivo depositato presso la cancelleria della Corte il 16 giugno 2006, ha chiesto:

1) di dichiarare che la Repubblica portoghese, vietando all'art. 2, n. 1, del DL 40/2003 dell'11 marzo 2003, l'applicazione di pellicole colorate sui vetri degli autoveicoli, è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza degli artt. 28 CE e 30 CE nonché degli artt. 11 e 13 dell'accordo SEE, poiché questo divieto impedisce la distribuzione in Portogallo di pellicole colorate prodotte e/o commercializzate legalmente in un altro Stato membro o in un altro Stato firmatario dell'accordo SEE;

2) di condannare la Repubblica portoghese a sopportare le spese.

20. Il governo portoghese ha chiesto, nel suo controricorso depositato l'11 settembre 2006,

1) di rigettare per mancanza d'oggetto il ricorso diretto a far dichiarare che la Repubblica portoghese, vietando all'art. 2, n. 1, del DL 40/2003 dell'11 marzo 2003, l'applicazione di pellicole colorate sui vetri degli autoveicoli, è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza degli artt. 28 CE e 30 CE nonché degli artt. 11 e 13 dell'accordo SEE, poiché questo divieto impedirebbe la distribuzione in Portogallo di pellicole colorate prodotte e/o commercializzate legalmente in un altro Stato membro o in un altro Stato firmatario dell'accordo SEE, in quanto la Repubblica portoghese ha deciso di autorizzare in via generale l'applicazione di pellicole colorate sui vetri degli autoveicoli;

2) di condannare la Commissione alle spese.

21. Con il deposito della replica della Commissione in data 21 novembre 2006 e della controreplica del governo portoghese in data 5 febbraio 2007 si è conclusa la fase scritta del procedimento.

22. La Corte, nell'ambito delle misure preparatorie, ha sottoposto alle parti due quesiti ai quali esse hanno risposto.

23. All'udienza, svoltasi il 7 novembre 2007, i rappresentanti della Commissione e del governo portoghese hanno esposto le rispettive posizioni.

V — Principali argomenti delle parti

24. La *Commissione* è del parere che la normativa portoghese controversa, la quale vieta l'applicazione di pellicole colorate sui vetri degli autoveicoli, costituisca una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa all'importazione, vietata dagli artt. 28 CE e 11 dell'accordo SEE, in quanto tale divieto impedirebbe la distribuzione in Portogallo di pellicole colorate prodotte e/o commercializzate legalmente in un altro Stato membro o in un altro Stato firmatario dell'accordo SEE. È infatti prevedibile che potenziali interessati, commercianti o singoli, sapendo di non poter applicare queste pellicole sui vetri degli autoveicoli, non le comprino neanche.

25. Essa riconosce che, in assenza di disposizioni di armonizzazione a livello comunitario, spetti agli Stati membri decidere in quale misura assicurare la tutela della sicurezza stradale nel proprio territorio nazionale. Su di essi incombe tuttavia l'obbligo di dimostrare che le misure adottate sono necessarie e proporzionate allo scopo perseguito, nella misura in cui esse sono atte ad ostacolare, direttamente o indirettamente, effettivamente o potenzialmente, gli scambi commerciali fra gli Stati membri.

26. La Commissione è del parere che la Repubblica portoghese abbia omesso di fornire informazioni appropriate — quali per esempio studi, rapporti o statistiche — che consentano eventualmente di concludere che restrizioni alla libera circolazione delle merci come quelle in esame sono giustificate per i motivi di cui agli artt. 30 CE e 11 dell'accordo SEE ovvero per motivi imperativi di interesse generale, e che l'applicazione di una pellicola colorata, indipendentemente dal suo colore e dalle sue caratteristiche, in particolare il coefficiente di trasmissione luminosa, costituisce una minaccia per l'ordine pubblico e/o per la sicurezza stradale.

27. Il *governo portoghese* non contesta i fatti esposti nel ricorso, ma si oppone alla valutazione di determinati elementi operata dalla Commissione. Esso ritiene giustificato il divieto controverso in quanto, ai sensi dell'art. 30 CE, gli Stati membri sarebbero autorizzati ad emanare le disposizioni necessarie ad assicurare la pubblica sicurezza e l'ordine pubblico nonché la sicurezza stradale.

28. Lo scopo del divieto sancito dall'art. 2, n. 1, del DL 40/2003 sarebbe stato quello di assicurare il mantenimento della possibilità di osservare e di identificare le persone e i beni all'interno dei veicoli. A tal fine, si sarebbe reso necessario impedire la modifica delle caratteristiche ottiche dei vetri dei veicoli destinati al trasporto di persone e dello spazio occupato dalle persone nei mezzi adibiti al trasporto delle merci.

29. Il governo portoghese ritiene che il divieto controverso costituisca una misura diretta a garantire la sicurezza interna. Esso afferma che una chiara riconoscibilità visiva dei passeggeri e delle merci negli autoveicoli sia essenziale per prevenire e combattere la criminalità nonché per la sicurezza del traffico stradale, in quanto faciliterebbe il controllo della corretta occupazione dei posti nei veicoli e dell'utilizzazione regolamentare della cintura di sicurezza. Non ci sarebbe alcuna misura meno rigorosa capace di garantire la realizzazione dei fini della sicurezza interna e stradale.

VI — Valutazione giuridica

A — *Osservazioni introduttive*

30. Secondo i suoi 'considerando', l'adozione della direttiva 92/22 fa parte delle misure intese ad instaurare progressivamente, facendo applicazione del metodo di armonizzazione totale, il mercato interno della Comunità europea entro il 31 dicembre 1992. Scopo di questa iniziativa legislativa era quello di eliminare, attraverso l'introduzione di una procedura di omologazione armonizzata e il connesso ravvicinamento delle normative degli Stati membri in materia di vetri di sicurezza, le divergenze esistenti, le quali avrebbero potuto ostacolare gli scambi commerciali.

31. Con l'apposizione di un marchio di omologazione CEE (ovvero dell'«omologazione CE», secondo la terminologia introdotta dalla direttiva 2001/92) su un vetro di sicurezza conforme al tipo omologato non dovrebbe più essere giustificato un controllo tecnico di tale vetro negli altri Stati membri. In tal modo si dovrebbe peraltro tenere conto, accanto all'obiettivo dell'istituzione del mercato interno, anche delle esigenze della sicurezza stradale, alla luce dei molteplici rischi legati all'uso di tali vetri.

32. L'art. 5 del DL 40/2003 impone all'Ufficio del traffico portoghese di rifiutare il marchio di omologazione CE a tutti i modelli di veicoli che non osservano le disposizioni del DL 40/2003 in materia di vetri di sicurezza. È pacifico che ciò concerne anche le violazioni del divieto previsto dall'art. 2, n. 1,

del DL 40/2003 di applicare pellicole colorate sui vetri degli autoveicoli.

33. Visto che la concessione dell'omologazione CE è soggetta alle disposizioni della direttiva 92/22, si potrebbe in un primo momento pensare di ricorrere a quest'ultima quale metro di valutazione di un eventuale inadempimento nel caso di specie. A sfavore depone tuttavia la circostanza che questa direttiva, come menzionato inizialmente, si applica sì ai vetri «fumé», ma non alle pellicole colorate. Le misure nazionali che concernono questo settore non sono dunque state armonizzate a livello comunitario. Ciononostante, in assenza di disposizioni comuni o armonizzate, permane in capo agli Stati membri l'obbligo di rispettare le libertà fondamentali consacrate dal Trattato, fra le quali figura la libertà di circolazione delle merci, uno dei principi fondamentali [10].

34. In assenza di un'armonizzazione in detto settore, il quadro giuridico-sostanziale alla luce del quale la Corte di giustizia è tenuta a valutare la compatibilità con il diritto comunitario delle disposizioni portoghesi controverse si estende, così, alle norme di diritto primario del Trattato CE e dell'accordo SEE relative alla libera circolazione delle merci [11].

35. Quanto alla ripartizione processuale dell'onere della prova, si deve sottolineare che, nell'ambito di un procedimento per inadempimento ai sensi dell'art. 226 CE, spetta alla Commissione dimostrare la sussistenza di una siffatta violazione. Incombe invece allo Stato membro convenuto confutare in modo sostanziale e particolareggiato i dati prodotti e le conseguenze che ne derivano [12].

10 — Ai sensi dell'art. 3, n. 1, lett. c), CE, l'azione della Comunità comporta un mercato interno caratterizzato dall'eliminazione, fra gli Stati membri, degli ostacoli, in particolare, alla libera circolazione delle merci. Inoltre, l'art. 14, n. 2, CE dispone che «[i]l mercato interno comporta uno spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci (…) secondo le disposizioni del presente trattato». Queste disposizioni compaiono in particolare agli artt. 28 CE e segg. V. in questo senso la sentenza 9 dicembre 1997, causa C-265/95, Commissione/Francia (Racc. pag. I-6959, punti 24 e segg.). Obiettivo dell'accordo SEE è, ai sensi del suo art. 1, n. 1, quello di «promuovere il rafforzamento costante ed equilibrato delle relazioni commerciali ed economiche fra le Parti contraenti in pari condizioni di concorrenza e il rispetto delle stesse regole, nell'intento di instaurare uno Spazio economico europeo omogeneo». Ai sensi dell'art. 1, n. 2, lett. a), l'associazione comporta, al fine di realizzare questi obiettivi, inter alia, la libera circolazione delle merci. Detto settore viene regolato dalle disposizioni di cui agli artt. 8 e segg. V. in tal senso la sentenza della Corte EFTA 16 dicembre 1994, Restamark (E-1/94, 1994-1995 EFTA Court Report, pag. 14, punti 46 e segg.).

11 — Ciò deriva a contrario dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, secondo la quale, in un settore che ha formato oggetto di un'armonizzazione esaustiva a livello comunitario, qualsiasi misura nazionale ad esso relativa deve essere valutata in rapporto alle disposizioni dell'atto che realizza tale armonizzazione e non a quelle del diritto primario (v., in tal senso, sentenze 12 ottobre 1993, causa C-37/92, Vanacker e Lesage, Racc. pag. I-4947, punto 9; 13 dicembre 2001, causa C-324/99, DaimlerChrysler, Racc. pag. I-9897, punto 32; 11 dicembre 2003, causa C-322/01, Deutscher Apothekerverband, Racc. pag. I-14887, punto 64, nonché 14 dicembre 2004, causa C-309/02, Radlberger Getränkegesellschaft e S. Spitz, Racc. pag. I-11763, punto 53). In tal senso anche Dubois, L./Blumann, C., *Droit matériel de l'Union européenne*, 4ª ed., Parigi, 2006, punto 430, pag. 275, secondo i quali una norma di armonizzazione restringe le competenze degli Stati membri ai sensi dell'art. 30 CE. Mentre un'armonizzazione completa vieta ad essi di restringere la libera circolazione delle merci, un'armonizzazione parziale gli accorda un certo margine di azione entro i limiti posti dal diritto armonizzato.

12 — Sentenza 22 settembre 1988, causa 272/86, Commissione/Grecia (Racc. pag. 4875, punto 21).

B — *Restrizione della libera circolazione delle merci*

36. La libera circolazione delle merci viene assicurata in particolare attraverso il divieto delle restrizioni quantitative all'importazione nonché di ogni misura di effetto equivalente fra gli Stati membri della Comunità europea ai sensi dell'art. 28 CE. L'art. 11 dell'accordo SEE è, riguardo al suo contenuto normativo, identico a questa disposizione di diritto comunitario [13].

37. Secondo costante giurisprudenza della Corte di giustizia, il divieto delle misure di effetto equivalente enunciato all'art. 28 CE riguarda qualsiasi normativa degli Stati membri che possa ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, il commercio intracomunitario [14]. Anche se con una misura nazionale non si mira a disciplinare gli scambi commerciali fra gli Stati membri, ciò che risulta decisivo è il suo effetto — non importa se in atto o in potenza — sugli scambi intracomunitari [15].

38. Considerati tutti i fatti sottoposti alla Corte di giustizia, non sembra di poter dubitare, da questo punto di vista, che il divieto controverso previsto dall'art. 2, n. 1, del DL 40/2003 costituisca una misura di effetto equivalente nel senso di tale definizione. Un siffatto divieto, anche se applicabile indistintamente e quindi privo di carattere discriminatorio, tende, infatti, per sua natura, ed è adatto, per i suoi effetti, ad ostacolare ovvero a rendere addirittura impossibile la commercializzazione in Portogallo di pellicole colorate prodotte e/o distribuite legalmente in un altro Stato membro o in uno Stato firmatario dell'accordo SEE.

39. Il governo portoghese riconosce che un siffatto divieto ha l'effetto di pregiudicare ovvero di ostacolare la commercializzazione in Portogallo delle pellicole colorate in questione rispetto al periodo anteriore all'entrata in vigore del DL 40/2003. Il carattere restrittivo di tale disposizione non viene pertanto contestato.

13 — V. le sentenze della Corte EFTA 16 dicembre 1994, Restamark (E-1/94, 1994-1995 EFTA Court Report, pag. 14, punto 46), e 27 giugno 1997, Tore Willemsen (E-6/96, 1997 EFTA Court Report, pag. 3, punto 43), ai sensi delle quali l'art. 11 dell'accordo SEE è identico dal punto di vista del contenuto all'art. 28 CE. V. anche la sentenza 8 novembre 2007, causa C-143/06, Ludwigs-Apotheke (Racc. pag. I-9623, punto 43), secondo la quale «le norme relative alle restrizioni alla libera circolazione delle merci enunciate agli artt. 11 e 13 di tale accordo sono sostanzialmente identiche a quelle stabilite dagli artt. 28 CE e 30 CE».

14 — V. sentenze 11 luglio 1974, causa 8/74, Dassonville (Racc. pag. 837, punto 5); 24 novembre 1993, cause riunite C-267/91 e C-268/91, Keck e Mithouard (Racc. pag. I-6097, punto 11); 16 novembre 2000, causa C-217/99, Commissione/Belgio (Racc. pag. I-10251, punto 16); 19 giugno 2003, causa C-420/01, Commissione/Italia (Racc. pag. I-6445, punto 25); 23 settembre 2003, causa C-192/01, Commissione/Danimarca (Racc. pag. I-9693, punto 39); 2 dicembre 2004, causa C-41/02, Commissione/Paesi Bassi (Racc. pag. I-11375, punto 39); 10 gennaio 2006, causa C-147/04, De Groot en Slot Allium e Bejo Zaden (Racc. pag. I-245, punto 71); 26 ottobre 2006, causa C-65/05, Commissione/Grecia (Racc. pag. I-10341, punto 27); 15 marzo 2007, causa C-54/05, Commissione/Finlandia (Racc. pag. I-2473, punto 30), nonché 20 settembre 2007, causa C-297/05, Commissione/Paesi Bassi (Racc. pag. I-7467, punto 53).

15 — V. le conclusioni dell'avvocato generale Mazák presentate l'8 febbraio 2007 per la sentenza 7 giugno 2007, causa C-254/05, Commissione/Belgio (Racc. pag. I-4269, paragrafo 39).

40. Di fatto un divieto generale quale quello previsto dall'art. 2, n. 1, del DL 40/2003 è di natura tale da dissuadere potenziali acquirenti addirittura dall'acquisto e non semplicemente dall'utilizzazione di tali pellicole colorate. Come correttamente affermato dalla Commissione, è prevedibile che i potenziali interessati, fra cui commercianti o privati, sapendo di non poter applicare tali pellicole sui vetri dei veicoli, rinunceranno ad acquistarle [16].

41. Ciò vale a maggior ragione in quanto dalle argomentazioni delle parti risulta esclusa ogni altra utilizzazione regolamentare delle pellicole in questione, per esempio su ampie superfici vetrate all'interno di abitazioni, verande o serre. Secondo quanto riferisce la Commissione, queste pellicole si distinguono, sia per i materiali di cui sono composte sia per la natura industriale della loro fabbricazione, dalle pellicole protettive solitamente utilizzate nelle abitazioni o in generale negli edifici. Entrambi i tipi di pellicole possiedono inoltre caratteristiche tecniche diverse di forma, colore e trasmissione luminosa, con la conseguenza che non possono in alcun caso essere considerati interscambiabili. Questa constatazione non viene in alcun modo confutata dall'argomento del governo portoghese, secondo il quale spetta al fabbricante determinare nel caso concreto la loro destinazione d'uso. Infatti, proprio nel momento in cui determina il prevedibile uso dei prodotti il fabbricante tiene di regola conto di aspetti sostanziali quali l'estetica, le condizioni meteorologiche nonché le particolarità della struttura della superficie, progettando e fabbricando il prodotto in maniera tale che esso presenti le proprietà desiderate. Il divieto controverso è dunque adatto a chiudere tutti i circuiti di distribuzione per fabbricanti e per distributori.

42. Deve essere respinta l'eccezione del governo portoghese secondo la quale, a seguito della successiva rinuncia dello Stato portoghese a questo divieto, non sussisterebbe più alcuna restrizione normativa in grado di ostacolare la commercializzazione in Portogallo di siffatte pellicole colorate. È vero che la Repubblica portoghese era inizialmente disposta ad accogliere la richiesta, avanzata dalla Commissione nel suo parere motivato, di abrogare il divieto in questione, laddove decideva di trasformare il progetto di decreto regolamentare concernente la fissazione di regole tecniche per l'applicazione di pellicole colorate sui vetri degli autoveicoli [17], il quale autorizzava ormai la concessione

16 — V. punto 20 del ricorso della Commissione.

17 — Progetto di decreto regolamentare concernente la fissazione di regole tecniche in merito all'applicazione di pellicole colorate sui vetri degli autoveicoli (Projecto de decreto regulamentar que establece condições técnicas para a afixação de películas coloridas nos vidros dos veículos automóveis).

dell'omologazione a tali pellicole colorate, in un progetto di decreto lei [18]. Secondo quanto riferisce il governo portoghese, il mutamento della forma giuridica dovrebbe infatti assicurare che questo atto giuridico riceva, all'interno del sistema giuridico portoghese, il rango di una legge, in modo da procedere in maniera chiara e formale all'abrogazione del divieto di cui all'art. 2, n. 1, del DL 40/2003. Per sua stessa ammissione, tuttavia, a questa intenzione non è finora stato fatto seguito, in attesa che la Commissione esprima un parere sul testo riformulato della disposizione legislativa controversa.

43. A tal proposito è opportuno ricordare che, secondo giurisprudenza costante della Corte, la sussistenza di un inadempimento dev'essere valutata in relazione alla situazione dello Stato membro quale si presentava alla scadenza del termine stabilito nel parere motivato e che non si può tenere conto dei mutamenti successivi [19]. Ciò non esclude tuttavia che, quando le pertinenti disposizioni nazionali sono cambiate sostanzialmente tra il momento in cui è scaduto il termine per ottemperare al parere motivato e quello in cui è stato proposto il ricorso per inadempimento, possa diventare superflua la sentenza della Corte. In una situazione del genere, sarebbe preferibile che la Commissione non presenti un ricorso, bensì emetta un nuovo parere motivato, precisando gli addebiti che intende mantenere alla luce delle circostanze modificate [20]. Nel caso in esame, è tuttavia evidente che un siffatto cambiamento sostanziale successivo della situazione giuridica non si è verificato, in quanto la Repubblica portoghese non ha abrogato il divieto imposto dall'art. 2, n. 1, del DL 40/2003 mediante l'emanazione di un decreto con forza di legge, come inizialmente assicurato, ma lo ha mantenuto in vigore [21].

44. Considerato l'atteggiamento esitante della Repubblica portoghese rispetto all'an-

18 — Dai 'considerando' del progetto di decreto regolamentare (allegato VI del ricorso), trasmesso alla Commissione europea dalla Rappresentanza permanente del Portogallo presso l'Unione europea con lettera 21 dicembre 2005, risulta che, secondo la Commissione, la Repubblica portoghese aveva introdotto restrizioni alla libera circolazione delle merci le quali violavano il Trattato CE. Vi si legge inoltre che la Repubblica portoghese è disposta a conformarsi alle richieste della Commissione mediante l'emanazione di prescrizioni tecniche minime in riferimento all'applicazione di pellicole colorate sui vetri degli autoveicoli, le quali devono peraltro tenere conto sia dei requisiti in punto di sicurezza stradale sia della libera circolazione delle merci. L'art. 8, n. 1, del progetto stabilisce che l'omologazione nazionale verrà concessa alle pellicole conformi ai requisiti da esso posti. Ai sensi dell'art. 8, n. 1, le omologazioni concesse in altri Stati membri vengono considerate equivalenti. L'art. 9 prevede che ciascuna pellicola rechi in maniera visibile l'indicazione dell'omologazione.

19 — Sentenze Commissione/Belgio (cit. alla nota 15, punto 39); 18 luglio 2006, causa C-119/04, Commissione/Italia (Racc. pag. I-6885, punto 27), 6 marzo 2003, causa C-211/02, Commissione/Lussemburgo (Racc. pag. I-2429, punti 6 e 28); 7 marzo 2002, causa C-29/01, Commissione/Spagna (Racc. pag. I-2503, punto 11); 15 marzo 2001, causa C-147/00, Commissione/Francia (Racc. I-2387, punto 26); 21 giugno 2001, causa C-119/00, Commissione/Lussemburgo (Racc. pag. I-4795, punto 14); 30 novembre 2000, causa C-384/99, Commissione/Belgio (Racc. pag. I-10633, punto 16); 3 luglio 1997, causa C-60/96, Commissione/Francia (Racc. pag. I-3827, punto 15); 17 settembre 1996, causa C-289/94, Commissione/Italia (Racc. pag. I-4405, punto 20), nonché 12 dicembre 1996, causa C-302/95, Commissione/Italia (Racc. pag. I-6765, punto 13).

20 — Sentenze 9 dicembre 2004, causa C-177/03, Commissione/Francia (Racc. pag. I-11671, punto 21), nonché 1° febbraio 2005, causa C-203/03, Commissione/Austria (Racc. pag. I-935, punti 27-32).

21 — Ciò non modifica la circostanza che il governo portoghese, come esposto nel corso della trattazione orale, il 31 ottobre 2007 ha approvato un disegno di legge il quale prevede l'abrogazione dell'art. 2, n. 1, del DL 40/2003. Questa legge entrerà in vigore, secondo le informazioni fornite dal governo portoghese, solo a seguito della sua pubblicazione nella Gazzetta ufficiale della Repubblica portoghese.

nunciata abrogazione del divieto controverso e delle dichiarazioni, in parte contraddittorie, del suo governo in merito allo stato attuale del procedimento legislativo, sono dell'opinione che la situazione giuridica attuale in Portogallo non soddisfi i requisiti di certezza del diritto e di chiarezza.

45. Secondo una costante giurisprudenza, la necessità di garantire la piena applicazione del diritto comunitario impone agli Stati membri non solo di conformare le proprie leggi al diritto comunitario, ma anche di farlo mediante disposizioni giuridiche atte a delineare una situazione sufficientemente precisa, chiara e trasparente per consentire ai singoli di conoscere pienamente i loro diritti e di avvalersene dinanzi ai giudici nazionali [22]. Come già ho affermato nelle conclusioni per la causa C-319/06, Commissione/Lussemburgo [23], questo principio deve valere a maggior ragione nel caso in cui il diritto nazionale dello Stato membro imponga obblighi ai singoli e minacci sanzioni in caso di violazione. Nel caso in esame, è certo che l'Ufficio del traffico portoghese, in applicazione dell'art. 5 del DL 40/2003, è tenuto a rifiutare la concessione dell'omologazione in caso di infrazione del divieto. Le violazioni del divieto di utilizzazione di pellicole colorate sono inoltre punite con multe e sanzioni amministrative [24]. L'art. 2, n. 2, del DL 40/2003 prevede al riguardo un'ammenda di valore compreso fra 30 e 150 euro, ed anche la negligenza è passibile di sanzione ai sensi del successivo n. 3.

C — *Giustificazione*

46. Si deve tuttavia verificare se questa misura, nonostante il suo effetto restrittivo sul commercio intracomunitario, possa essere giustificata da uno dei motivi indicati nell'art. 30 CE o da una ragione imperativa di interesse generale presa in considerazione dalla giurisprudenza della Corte, ed eventualmente se una siffatta restrizione sia idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo perse-

22 — V. in tal senso, in riferimento alle direttive, sentenze 28 febbraio 1991, causa C-360/87, Commissione/Italia (Racc. pag. I-791, punto 12), nonché 15 giugno 1995, causa C-220/94, Commissione/Lussemburgo (Racc. pag. I-1589, punto 10). V. inoltre le sentenze 18 gennaio 2001, causa C-162/99, Commissione/Italia (Racc. pag. I-541, punti 22-25); 6 marzo 2003, causa C-478/01, Commissione/Lussemburgo (Racc. pag. I-2351, punto 20), nonché 14 ottobre 2004, causa C-275/03, Commissione/Portogallo (punto 33).

23 — V. le mie conclusioni presentate il 13 settembre 2007 per la causa ancora pendente C-319/06, Commissione/Lussemburgo (paragrafo 75).

24 — Come affermato a ragione da Lanord Farinelli, M., «La norme technique: une source du droit légitime», *Revue française de droit administratif*, 2005, n. 4. pagg. 740 e segg., una norma tecnica è finalizzata ad indirizzare il comportamento umano, senza peraltro poterlo imporre essa stessa. Ciò è possibile solo laddove essa acquisti carattere vincolante a seguito dell'incorporazione in una norma giuridica, la quale preveda sanzioni in caso di violazione. Tali sanzioni possono rivestire carattere amministrativo, civile e addirittura penale.

guito e non vada oltre quanto necessario per il suo raggiungimento [25].

47. Nella presente controversia, il governo portoghese fa valere che il divieto in questione, previsto dall'art. 2, n. 1, del DL 40/2003, è giustificato da motivi di sicurezza pubblica interna nonché di sicurezza stradale. Tale divieto sarebbe infatti stato deciso al fine di assicurare la visibilità dall'esterno dell'interno dell'autoveicolo. Obiettivo di questo divieto non sarebbe pertanto stato quello di ottenere una buona visibilità per il conducente attraverso il mantenimento dei coefficienti di trasmissione luminosa dei vetri, bensì quello di consentire alle autorità competenti una verifica immediata del rispetto delle regole della circolazione stradale mediante la semplice osservazione degli autoveicoli e dei passeggeri. Detto governo sostiene che una chiara riconoscibilità visiva di passeggeri e merci negli autoveicoli è essenziale per prevenire e combattere la criminalità nonché per la sicurezza stradale, in quanto faciliterebbe la verifica della corretta occupazione dei posti all'interno del veicolo e della regolamentare utilizzazione delle cinture di sicurezza.

48. Il governo portoghese invoca dunque due diversi motivi di giustificazione: da una parte la necessità di prevenire e combattere la criminalità, dall'altra esigenze di sicurezza stradale. Anche se trovano entrambi origine nell'ambito dell'ordine pubblico e della pubblica sicurezza [26], tali motivi devono, per ragioni di metodo, essere analizzati separatamente.

1. Necessità di prevenire e di combattere la criminalità

49. L'interesse dello Stato a combattere efficacemente la criminalità può essere riferito all'ordine pubblico e alla pubblica sicurezza,

25 — Sebbene il divieto in questione rientri nell'ambito applicativo dell'art. 28 CE, risulta da costante giurisprudenza che una norma nazionale che costituisca una misura di effetto equivalente a restrizioni quantitative può essere giustificata da uno dei motivi di interesse generale indicati nell'art. 30 CE o da ragioni imperative (v., in tal senso, sentenze Commissione/Italia, cit. alla nota 14, punto 29, e 5 febbraio 2004, causa C-270/02, Commissione/Italia, Racc. pag. I-1559, punto 21). In entrambi i casi, la disposizione nazionale deve essere idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito e non deve andare oltre quanto necessario per il suo raggiungimento (v., in particolare, sentenze 20 giugno 2002, cause riunite C-388/00 e C-429/00, Radiosistemi, Racc. pag. I-5845, punti 40-42; 8 maggio 2003, causa C-14/02, ATRAL, Racc. pag. I-4431, punto 64; 8 settembre 2005, causa C-40/04, Yonemoto, Racc. pag. I-7755, punto 55, nonché 10 novembre 2005, causa C-432/03, Commissione/Portogallo, Racc. pag. I-9665, punto 42).

26 — Secondo Leible, S./Grabitz/Hilf, *Das Recht der Europäischen Union*, vol. I, art. 30 CE, punti 12 e 15, gli Stati membri dispongono di un potere discrezionale particolarmente ampio per realizzare l'ordine pubblico e la pubblica sicurezza. Un pregiudizio della pubblica sicurezza derivante dalla circolazione delle merci minaccia di regola anche la vita e la salute e può facilmente essere ricondotto sotto questa nozione. Lo stesso vale per le minacce alla sicurezza stradale (v. sentenza 11 giugno 1987, causa 406/85, Goffette, Racc. pag. 2525, in cui la sicurezza stradale viene fatta rientrare nell'ambito di applicazione dell'art. 30 CE ancora prima di essere riconosciuta quale ragione imperativa specifica di interesse generale).

nozioni che sono entrambe espressamente menzionate quali motivi di giustificazione agli artt. 30 CE e 13 dell'accordo SEE.

50. La Corte di giustizia ha riconosciuto che la tutela dell'ordine pubblico e della pubblica sicurezza costituisce un motivo che giustifica misure statali le quali limitino le libertà fondamentali soprattutto nell'ambito della libera circolazione dei lavoratori [27], della libertà di stabilimento, della libera circolazione dei servizi, del diritto di associazione della Comunità con Stati terzi [28], nonché, anche se più raramente, in connessione con la libera circolazione delle merci [29]. Fra gli obiettivi legittimi che giustificano una restrizione della libera circolazione delle merci per motivi di ordine pubblico ai sensi dell'art. 30 CE rientrano, per esempio, la necessità di scoprire e reprimere il traffico di vetture rubate [30], il ritiro di monete d'argento fuori corso affinché vengano fuse dallo Stato [31] e la lotta alle frodi nell'ambito delle restituzioni all'esportazione [32].

51. In linea di principio, gli Stati membri sono fondamentalmente liberi di determinare, sulla base dei loro bisogni nazionali,

27 — La Corte ha ripetutamente affermato che l'eccezione di ordine pubblico costituisce una deroga al principio fondamentale della libera circolazione delle persone, da intendersi in modo restrittivo e la cui portata non può essere determinata unilateralmente dagli Stati membri (sentenze 28 ottobre 1975, causa 36/75, Rutili, Racc. pag. 1219, punto 27; 27 ottobre 1977, causa 30/77, Bouchereau, Racc. pag. 1999, punto 33; 27 aprile 2006, causa C-441/02, Commissione/Germania, Racc. pag. I-3449, punto 34, nonché 7 giugno 2007, causa C-50/06, Commissione/Paesi Bassi, Racc. pag. I-4383, punto 42).

28 — Mi riferisco, per esempio, alla nozione di ordine pubblico prevista dall'art. 14, n. 1, della decisione n. 1/80 del Consiglio di associazione CEE/Turchia. Secondo costante giurisprudenza, i principi sanciti nell'ambito degli artt. 39 CE-41 CE devono essere estesi, nei limiti del possibile, ai lavoratori turchi che fruiscono dei diritti conferiti dalla decisione n. 1/80. Di conseguenza, per determinare la portata dell'eccezione di ordine pubblico prevista dall'art. 14, n. 1, della decisione n. 1/80, occorre far riferimento all'interpretazione di tale eccezione elaborata in tema di libera circolazione dei lavoratori che siano cittadini degli Stati membri della Comunità. Tale interpretazione è tanto più giustificata in quanto la detta disposizione è redatta in termini quasi identici a quelli dell'art. 39, n. 3, CE. V. sentenze 4 ottobre 2007, causa C-349/06, Polat (Racc. pag. I-8167); 16 febbraio 2006, causa C-502/04, Torun (Racc. pag. I-1563); 10 febbraio 2000, causa C-340/97, Nazli (Racc. pag. I-957, punto 56), nonché 11 novembre 2004, causa C-467/02, Cetinkaya (Racc. pag. I-10895, punto 43).

29 — Sulla nozione di ordine pubblico nel diritto comunitario, si vedano le mie conclusioni del 13 settembre 2007 nella causa ancora pendente C-319/06, Commissione/Lussemburgo (paragrafi 40-44). Nella sentenza 14 ottobre 2004, causa C-36/02, Omega (Racc. pag. I-9609, punto 26), la Corte di giustizia ha esaminato la giustificazione di un divieto nazionale di un'attività economica imposto per motivi di salvaguardia dell'ordine pubblico, in quanto tale attività violava la dignità umana, solo sulla base delle disposizioni del Trattato concernenti la libera circolazione dei servizi e delle corrispondenti eccezioni (art. 55 CE in combinato disposto con l'art. 46, n. 1, CE), pur ritenendo pertinenti in linea di principio le disposizioni concernenti la libera circolazione delle merci. Secondo Müller-Graff, P.-C., *Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft* (sotto la direzione di Angela Bardenhewer-Rating e a.), 6ª ed., Baden-Baden, 2003-2004, art. 30 CE, punto 49, la nozione di ordine pubblico — perlopiù in associazione con quella di pubblica sicurezza — deve essere intesa quale nozione di «carattere generico». Si può pertanto ricorrere a questo interesse solo nelle ipotesi in cui non si tratti di tutelare nessun altro dei beni giuridici menzionati dall'art. 30 CE. Secondo l'Autore, gli Stati membri si sono finora mostrati piuttosto reticenti ad invocare turbative dell'ordine pubblico a giustificazione delle restrizioni degli scambi commerciali. Fischer, P./Köck, H./Karollus, M., *Europarecht*, 4ª ed., Vienna, 2002, pag. 756, punto 1579, sottolineano anch'essi il fatto che l'ordine pubblico risulta relativamente raro quale ambito di applicazione dell'art. 30 CE.

30 — Sentenze 17 giugno 1987, causa 154/85, Commissione/Italia (Racc. pag. 2717, punti 13 e segg.), nonché 30 aprile 1991, causa C-239/90, Boscher (Racc. pag. I-2023, punto 23).

31 — Sentenza 23 novembre 1978, causa 7/78, Thompson (Racc. pag. 2247, punti 32-34).

32 — Sentenza 22 giugno 1994, causa C-426/92, Deutsche Milchkontor (Racc. pag. I-2757, punto 44).

cosa è necessario per l'ordine pubblico e la pubblica sicurezza. Al riguardo è opportuno tenere sempre conto del fatto che le nozioni di ordine pubblico e di pubblica sicurezza costituiscono nozioni autonome di diritto comunitario, le quali contribuiscono a determinare il campo di applicazione delle libertà fondamentali e devono pertanto essere interpretate autonomamente, senza per esempio fare riferimento ad uno o a più ordinamenti giuridici nazionali [33]. Un ricorso al significato assunto da queste nozioni negli ordinamenti giuridici nazionali è in particolar modo vietato qualora si tratti di nozioni che consentono agli Stati membri di limitare le libertà fondamentali o altri diritti individuali. Sarebbe pertanto errato effettuare paragoni, per esempio con le nozioni di ordine pubblico e di pubblica sicurezza proprie delle leggi di polizia nazionali, senza tener conto delle particolarità del diritto comunitario nonché degli obiettivi del Trattato [34]. A mio avviso, non sussiste alcun motivo oggettivo per riprodurre nel diritto comunitario la tradizionale distinzione, propria del diritto nazionale, fra le misure di polizia adottate nell'ambito della prevenzione della criminalità, le quali fanno parte del sistema di difesa della polizia, da un lato, e le misure repressive, le quali fanno parte della persecuzione penale, dall'altro, con la conseguenza che anche le misure di polizia per la prevenzione della criminalità menzionate dal governo portoghese, soprattutto laddove esse vengano definite in maniera così vaga e indifferenziata come nel caso in esame, devono essere fatte rientrare nella nozione di ordine pubblico di cui agli artt. 30 CE e 13 dell'accordo SEE.

52. Le nozioni di ordine pubblico e di pubblica sicurezza sono soggette all'interpretazione della Corte di giustizia [35], perciò agli Stati membri non è consentito determinarne unilateralmente la portata, senza il controllo degli organi comunitari. In quanto deroghe alle libertà fondamentali, esse debbono essere interpretate in senso stretto. Ciò non esclude che particolari circostanze possano giustificare il ricorso alle nozioni di ordine pubblico e di pubblica sicurezza, cosicché è necessario lasciare agli Stati membri, secondo i casi, un certo potere discrezionale entro i limiti imposti dal Trattato [36].

53. Secondo una giurisprudenza costante, il ricorso da parte di un'autorità nazionale alla nozione di ordine pubblico presuppone, in ogni caso, oltre alla perturbazione dell'ordine sociale insita in qualsiasi infrazione della legge, l'esistenza di una minaccia

33 — Sentenze 2 aprile 1998, causa C-296/95, EMU Tabac (Racc. pag. I-1605, punto 30); 23 marzo 1982, causa 53/81, Levin (Racc. pag. 1035, punti 10-12), nonché 14 gennaio 1982, causa 64/81, Corman (Racc. pag. 13, punto 8). Le nozioni di diritto comunitario non possono essere definite operando un rinvio alle disposizioni degli Stati membri. Un ricorso al significato assunto da tali nozioni all'interno degli ordinamenti giuridici nazionali è escluso soprattutto qualora si tratti di nozioni che consentono agli Stati membri di restringere le libertà fondamentali o altri diritti individuali (v. Schütz, H.-J,/Bruha, T./König, D., *Casebook Europarecht*, Monaco, 2004, pagg. 451 e seg.).

34 — Secondo Bröhmer, J., in Calliess/Ruffert (edd.), *Kommentar zu EUV/EGV*, 3ª ed., 2007, art. 46, punto 4, pag. 801, un raffronto con le nozioni di pubblica sicurezza e di ordine pubblico proprie del diritto di polizia nazionale aiuterebbe solo limitatamente a definire le nozioni di diritto comunitario di «pubblica sicurezza e ordine pubblico». Secondo Piska, C., *Kommentar zu EU- und EG-Vertrag*, 3ª ed., Vienna, 2003, art. 30 CE, punto 26, la nozione di ordine pubblico propria del diritto comunitario non corrisponde a quella propria delle leggi di polizia del diritto nazionale.

35 — V. sentenze Rutili (cit. alla nota 27, punto 27); Bouchereau (cit. alla nota 27, punto 33); 29 aprile 2004, cause riunite C-482/01 e C-493/01, Orfanopoulos e Oliveri (Racc. pag. I-5257, punti 64 e 65); 31 gennaio 2006, causa C-503/03, Commissione/Spagna (Racc. pag. I-1097, punto 45); Commissione/Germania (cit. alla nota 27, punto 34), nonché Commissione/Paesi Bassi (cit. alla nota 27, punto 42).

36 — V. sentenza 14 dicembre 1974, causa 41/74, Van Duyn (Racc. pag. 1337, punti 18 e 19).

effettiva sufficientemente grave per un interesse fondamentale della collettività [37]. Nella presente controversia il governo portoghese non ha tuttavia indicato nessuna grave minaccia dell'ordine pubblico in Portogallo. Risulta pertanto esclusa la possibilità di ricorrere agli artt. 30 CE e 13 dell'accordo SEE per giustificare il divieto previsto dall'art. 2, n. 1, del DL 40/2003 come necessario alla prevenzione e alla lotta alla criminalità.

2. Esigenze di sicurezza stradale

54. Poiché il governo portoghese fa valere che il divieto in questione è stato previsto al fine di garantire la sicurezza dei conducenti degli autoveicoli, si deve rilevare che questo motivo non è menzionato espressamente agli artt. 30 CE e 13 dell'accordo SEE. Ciò nonostante, è pacifico che la sicurezza stradale costituisce un obiettivo perseguito dal diritto comunitario [38]. Secondo giurisprudenza costante, è altresì pacifico che la sicurezza stradale costituisce una ragione imperativa di interesse generale atta a giustificare un ostacolo alla libera circolazione delle merci [39].

55. Inoltre, tra i motivi di giustificazione elencati agli artt. 30 CE e 13 dell'accordo SEE

37 — Sentenze Rutili (cit. alla nota 27, punto 28); Bouchereau (cit. alla nota 27, punto 35); 14 marzo 2000, causa C-54/99, Scientology (Racc. pag. I-1335, punto 17); 9 marzo 2000, causa C-355/98, Commissione/Belgio (Racc. pag. I-1221, punto 28); 19 gennaio 1999, causa C-348/96, Calfa (Racc. pag. I-11, punti 21 e 23); Orfanopoulos e Oliveri (cit. alla nota 35, punto 66); Commissione/Spagna (cit. alla nota 35, punto 46); Commissione/Germania (cit. alla nota 27, punto 35), nonché Commissione/Paesi Bassi (cit. alla nota 27, punto 43).

38 — Il miglioramento della sicurezza stradale riveste nell'Unione europea particolare importanza, a fronte di 1,3 milioni di incidenti l'anno con più di 40 000 morti e 1,7 milioni di feriti. La Commissione, nel Libro bianco 12 settembre 2001 sulla politica europea dei trasporti [COM(2001) 370 def.], ha raccomandato che l'Unione europea si ponga l'obiettivo di dimezzare, entro il 2010, il numero delle vittime della strada. Tutti gli Stati membri sono confrontati con gli stessi problemi di sicurezza stradale, e precisamente velocità eccessiva, consumo di alcool, mancato uso delle cinture di sicurezza, insufficiente protezione in caso d'urto, punti «neri», inosservanza dei tempi di guida e di riposo per il trasporto professionale e cattive condizioni di visibilità. L'art. 71, n. 1, lett. c), CE prevede un mandato specifico ad adottare misure atte a migliorare la sicurezza dei trasporti. Esse sono strettamente connesse al ravvicinamento delle norme tecniche e di conseguenza all'armonizzazione delle condizioni della concorrenza. La Comunità ha adottato molte disposizioni in materia. Queste riguardano, inter alia, l'immatricolazione degli autoveicoli, l'omologazione delle trasmissioni dello sterzo, dei sistemi di frenatura, della potenza dei motori o la conformità dei veicoli che trasportano merci pericolose. Esse riguardano inoltre i valori di emissioni inquinanti, i calcoli per il consumo di carburante e le emissioni di CO2, la soglia massima di rumore o le dimensioni e il peso di determinati autoveicoli. Questo settore costituisce un punto centrale del ravvicinamento a livello comunitario. Nella nozione, intesa in senso ampio, della sicurezza stradale rientra anche l'ambito giuridico per una patente di guida europea. Sono inoltre regolati a livello comunitario l'uso obbligatorio delle cinture di sicurezza in certi autoveicoli e le misure ispirate alla tutela dell'ambiente, come l'obbligo di vendere benzina senza piombo. Anche l'instaurazione a livello europeo dell'ora legale è stata giustificata da motivi legati alla politica dei trasporti (v. al riguardo Oppermann, T., *Europarecht*, 3ª ed., § 22, punto 21, pag. 470).

39 — V., inter alia, sentenze Commissione/Finlandia (cit. alla nota 14, punto 40); 5 ottobre 1994, causa C-55/93, Van Schaik (Racc. pag. I-4837, punto 19); 12 ottobre 2000, causa C-314/98, Snellers (Racc. pag. I-8633, punto 55), nonché 21 marzo 2002, causa C-451/99, Cura Anlagen (Racc. pag. I-3193, punto 59). V. le conclusioni dell'avvocato generale Léger presentate il 5 ottobre 2006 nella causa ancora pendente C-110/05, Commissione/Italia (paragrafo 44).

figura anche la tutela della salute e della vita delle persone. Si tratta di beni giuridici, la tutela dei quali è la ragione e l'obiettivo stesso della prevenzione degli incidenti stradali a livello comunitario [40]. Poiché la nozione di sicurezza stradale comprende, inter alia, la tutela sia della salute sia della vita delle persone in relazione alle condizioni della circolazione stradale, si deve in prosieguo partire dal presupposto di un rapporto di specialità fra questi due ambiti, cosicché una verifica giuridica deve avvenire in via prioritaria alla luce del motivo di giustificazione della sicurezza stradale.

56. Una maggiore trasmissione luminosa dei vetri di sicurezza e dei parabrezza negli autoveicoli facilita l'esecuzione dei controlli di polizia e contribuisce alla sicurezza nella circolazione stradale nella misura in cui consente ai funzionari di polizia di verificare, mediante la semplice osservazione della circolazione stradale, se il numero dei passeggeri non ha superato il massimo consentito e/o se è stato rispettato l'obbligo di legge di indossare le cinture di sicurezza [41]. In tale ottica, un divieto di applicare pellicole colorate sui vetri degli autoveicoli è sicuramente adatto a realizzare lo scopo della sicurezza stradale.

57. Ciononostante pervengo alla conclusione che il divieto previsto dall'art. 2, n. 1, del DL 40/2003 non regge ad un'analisi giuridica della sua compatibilità con il diritto comunitario, giacché viola il principio di proporzionalità.

D — *Proporzionalità*

58. È pacifico che, in mancanza di una normativa di armonizzazione, gli Stati membri restano liberi, entro i limiti imposti dal Trattato, di stabilire il livello al quale intendono assicurare la tutela della salute e della vita delle persone [42]. Parimenti pacifica è la circostanza che un'efficace tutela di interessi estremamente importanti quali quelli summenzionati alla «salute» e alla «vita» o, nello specifico, alla «sicurezza stradale» presuppone l'adozione di molteplici misure preventive da parte delle autorità nazionali, cosicché rientra in linea di principio nel potere discrezionale degli Stati membri decidere il grado di severità dei controlli da effettuare [43].

59. D'altra parte, ciò non influisce sul dato di fatto che un'eccezione al principio

40 — V. anche le summenzionate conclusioni dell'avvocato generale Léger per la causa C-110/05 (paragrafo 46).

41 — L'uso obbligatorio delle cinture di sicurezza è disciplinato a livello comunitario dalla direttiva del Consiglio 16 dicembre 1991, 91/671/CEE, per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative all'uso obbligatorio delle cinture di sicurezza sugli autoveicoli di peso inferiore a 3,5 tonnellate (GU L 373, pag. 26), modificata dalla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 8 aprile 2003, 2003/20/CE (GU L 115, pag. 63).

42 — Sentenze 27 giugno 1996, causa C-293/94, Brandsma (Racc. pag. I-3159, punto 11); Commissione/Portogallo (cit. alla nota 25, punto 44), nonché Commissione/Belgio (cit. alla nota 15, punto 35).

43 — Sentenze Deutscher Apothekerverband (cit. alla nota 11, punto 103) nonché Commissione/Portogallo (cit. alla nota 25, punto 44).

della libera circolazione delle merci ai sensi dell'art. 30 CE o per motivi imperativi di interesse generale può giustificarsi soltanto se le autorità nazionali dimostrano che la detta eccezione è necessaria a conseguire uno o più tra gli obiettivi ivi menzionati ed è conforme al principio di proporzionalità [44]. A questo proposito ritengo indispensabile sottolineare che le giustificazioni che possono essere addotte da uno Stato membro devono essere corredate da prove adeguate o da un'analisi dell'idoneità e della proporzionalità della misura restrittiva adottata da tale Stato, nonché da elementi circostanziati che consentano di suffragare la sua argomentazione [45].

60. La Repubblica portoghese ha omesso di mettere a disposizione della Corte di giustizia informazioni appropriate — quali per esempio studi, rapporti o statistiche — che consentano di concludere nel senso che restrizioni alla libera circolazione delle merci quali quelle oggetto della presente controversia sono giustificate per i motivi previsti agli artt. 30 CE e 11 dell'accordo SEE ovvero per motivi imperativi di interesse generale, e che l'applicazione di una pellicola colorata, indipendentemente dal suo colore e dalle sue caratteristiche, in particolare il coefficiente di trasmissione luminosa, costituisce una minaccia per la sicurezza stradale.

61. La prova di una siffatta minaccia per la sicurezza stradale sarebbe stata a maggior ragione necessaria in quanto la Repubblica portoghese non vieta l'uso di vetri «fumé», nonostante questi — analogamente alle pellicole colorate controverse — non assicurino una visibilità del 100%. Nel caso di disparità di trattamento di fattispecie sostanzialmente analoghe, la restrizione della libera circolazione delle merci deve essere sorretta da motivi particolarmente validi. Di conseguenza, la Repubblica portoghese non è stata in grado di soddisfare l'onere della prova su di essa incombente né durante la fase precontenziosa né durante il procedimento.

62. Indipendentemente da ciò, un divieto assoluto delle pellicole in questione si rivela una misura sproporzionata per garantire la sicurezza stradale in quanto, come a ragione affermato dalla Commissione, gli Stati membri, sulla base della direttiva 2001/92, sono liberi di stabilire che la trasmissione luminosa minima di un vetro situato sulla colonna B sia pari al 70% e quella

44 — Sentenze 30 novembre 1983, causa 227/82, Van Bennekom (Racc. pag. 3883, punto 40); 13 marzo 1997, causa C-358/95, Morellato (Racc. pag. I-1431, punto 14); 8 maggio 2003, causa C-14/02, ATRAL (Racc. pag. I-4431, punto 67), nonché Commissione/Italia (cit. alla nota 25, punto 22). Sull'importanza della proporzionalità delle misure restrittive della libera circolazione delle merci adottate dagli Stati membri a tutela della sanità pubblica all'interno dell'ordinamento giuridico creato dall'accordo SEE, v. le sentenze della Corte EFTA 27 giugno 1997, Tore Wilhelmsen AS/Oslo kommune (E-6/96, 1997 EFTA Court Report, pag. 53, punti 79, 87, 91, 92), e 25 febbraio 2005, Pedicel/Sosial-og helsedirektoratet (E-4/04, 2005 EFTA Court Report, pag. 1, punti 55 e 56).

45 — Sentenze 13 novembre 2003, causa C-42/02, Lindman (Racc. pag. I-13519, punto 25); 18 marzo 2004, causa C-8/02, Leichtle (Racc. pag. I-2641, punto 45); 7 luglio 2005, causa C-147/03, Commissione/Austria (Racc. pag. I-5969, punto 63); 16 febbraio 2006, causa C-137/04, Rockler (Racc. pag. I-1441, punto 25); 16 febbraio 2006, causa C-185/04, Öberg (Racc. pag. I-1453, punto 22), nonché Commissione/Belgio (cit. alla nota 15, punto 36). Secondo Kingreen, T., in Calliess/Ruffert (edd.), *Kommentar zu EUV/EGV*, 3ª ed., 2007, artt. 28 CE-30 CE, punto 199, gli Stati membri, nell'ambito della protezione della salute e della vita delle persone, non possono fondarsi solo su presunzioni e allegazioni. L'intensità dell'obbligo di motivare la misura, quale espressione del principio di proporzionalità, aumenta in particolare in funzione dell'intensità del pericolo che incombe nel caso concreto e della probabilità che esso si avveri. Certo, non è necessario che il danno si verifichi, in quanto una tutela effettiva presuppone di regola misure preventive. Tuttavia sussiste l'obbligo, nell'ambito della imprescindibile verifica dell'indispensabilità della misura, di dimostrare in maniera credibile la necessità dell'intervento con riferimento alle conoscenze scientifiche o agli standard europei e internazionali.

dei parabrezza al 75%. Il regolamento n. 43 esplica, infatti, i suoi effetti giuridici all'interno dell'ordinamento giuridico comunitario e in tal modo anche negli ordinamenti giuridici di tutti gli Stati membri. Esso è stato trasposto nel diritto comunitario con decisione del Consiglio 27 novembre 1997, 97/836/CE, ai fini dell'adesione della Comunità europea all'accordo ECE riveduto del 20 marzo 1958 [46], con effetto dal 24 marzo 1998. Ai sensi dell'art. 300, n. 7, CE, l'accordo e il regolamento n. 43 sono vincolanti per le istituzioni della Comunità e per gli Stati membri. Inoltre, la direttiva 2001/92, nel terzo 'considerando' e nell'allegato II B, rinvia al regolamento n. 43, che prevede diverse specificazioni tecniche in riferimento alla composizione e all'installazione dei vetri, fra cui anche i coefficienti di trasmissione luminosa appena menzionati, cosicché è necessario tenere debitamente conto di queste specificazioni tecniche nell'ambito dei test di omologazione ai sensi della direttiva 92/22.

63. Tenuto conto del fatto che l'introduzione a livello comunitario dei coefficienti di trasmissione della luce risponde alla preoccupazione di garantire la sicurezza stradale [47], sarebbe assolutamente sufficiente, al fine della realizzazione di detto obiettivo, esigere che non si scenda sotto la soglia minima neanche nel caso di uso regolamentare delle pellicole in questione, vale a dire dopo l'applicazione sui vetri degli autoveicoli. Ciò porterebbe in fin dei conti ad una restrizione del divieto attualmente in vigore, nel senso che resterebbe vietata solo l'utilizzazione delle pellicole che non possono garantire il rispetto dei valori limite imposti a causa di un'insufficiente trasmissione luminosa. Sarebbe inoltre opportuno procedere anche ad una restrizione nello spazio di questo divieto, limitandola a quei vetri che consentono effettivamente un controllo della sicurezza stradale da parte della polizia. Sono intesi sia il parabrezza di un autoveicolo sia i vetri a lato dei sedili dei passeggeri, ma non il lunotto posteriore. In tal modo, da un lato, sarebbe possibile un controllo da parte della polizia degli occupanti del veicolo mediante la semplice osservazione e, dall'altro, diversamente che nel caso del divieto in questione, poco si inciderebbe sulla libera circolazione delle merci. Stabilendo un divieto assoluto dell'uso delle pellicole controverse ai sensi dell'art. 2, n. 1, del DL 40/2003, la normativa portoghese supera evidentemente quanto necessario al raggiungimento dello scopo perseguito. Di conseguenza, questa misura nazionale non può essere considerata né necessaria né appropriata per assicurare la sicurezza stradale.

46 — Decisione del Consiglio 27 novembre 1997, 97/836/CE, ai fini dell'adesione della Comunità europea all'accordo della Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite relativo all'adozione di prescrizioni tecniche uniformi applicabili ai veicoli a motore, agli accessori ed alle parti che possono essere installati e/o utilizzati sui veicoli a motore ed alle condizioni del riconoscimento reciproco delle omologazioni rilasciate sulla base di tali prescrizioni («Accordo del 1958 riveduto») (GU L 346, pag. 78). L'allegato II di questa decisione enuncia che, alla data dell'adesione all'accordo riveduto nel settore dei veicoli a motore e dei relativi accessori e parti, la Comunità europea intende limitare la sua adesione al riconoscimento e all'accettazione dei regolamenti UNECE elencati in una apposita tabella, con la serie di emendamenti indicati, in vigore in quel momento. Nella tabella figura il regolamento UNECE n. 43 «vetro di sicurezza». Secondo Sündermann, B. (cit. alla nota 5), pagg. 51 e 54, ai sensi dell'art. 300, n. 7, CE in combinato disposto con l'art. 1, n. 4 (per i nuovi regolamenti), e l'art. 1, n. 7 (per i regolamenti esistenti), della Revisione 2 dell'Accordo del 1958, non è necessario un atto giuridico integrativo affinché tali regolamenti ovvero le loro modifiche vengano ripresi nel diritto nazionale. In tal modo l'Accordo e il regolamento UNECE n. 43 sono vincolanti sia per la Comunità sia per i suoi Stati membri.

47 — L'armonizzazione delle prescrizioni tecniche per gli autoveicoli sotto l'egida della Commissione economica delle Nazioni Unite per l'Europa (UNECE) e a livello comunitario persegue sostanzialmente tre obiettivi: la sicurezza stradale, la tutela dell'ambiente e la garanzia dell'accesso al mercato degli autoveicoli attraverso l'abolizione degli ostacoli tecnici agli scambi commerciali. V. Sündermann, B. (cit. alla nota 5), pagg. 49, 50, 55; Oppermann, T. (cit. alla nota 38), § 22, punto 21, pag. 470, e § 18, punto 43, pag. 388; Langner, «Technische Vorschriften und Normen», in Dauses (ed.), *Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts*, cap. VI, punti 1, 4, 118.

64. A ben vedere, lo stesso governo portoghese non lo mette seriamente in discussione, laddove afferma, nel controricorso, che non sarebbe impossibile prendere in considerazione altre soluzioni, eventualmente in forma di misure non normative. Esso ha tuttavia omesso di provare la sua allegazione secondo la quale nessuna misura alternativa è adatta a garantire la sicurezza stradale.

65. La norma nazionale di cui all'art. 2, n. 1, del DL 40/2003 non può, a causa della violazione del principio di proporzionalità, essere giustificata da motivi di sicurezza stradale. Essa deve pertanto essere dichiarata incompatibile con gli artt. 28 CE e 11 dell'accordo SEE.

66. Pervengo pertanto alla conclusione che la Repubblica portoghese, avendo vietato, all'art. 2, n. 1, del DL dell'11 marzo 2003, n. 40, l'applicazione di pellicole colorate sui vetri degli autoveicoli, è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza degli artt. 28 CE e 30 CE e degli artt. 11 e 13 dell'accordo SEE, giacché tale divieto impedisce di vendere in Portogallo pellicole colorate legalmente prodotte e/o commercializzate in un altro Stato membro o in uno Stato firmatario dell'accordo SEE.

VII — Sulle spese

67. A norma dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché ne è stata fatta domanda, la Repubblica portoghese, rimasta soccombente, dev'essere condannata alle spese.

VIII — Conclusione

68. Alla luce di quanto precede, propongo alla Corte di:

1) dichiarare che la Repubblica portoghese, avendo vietato, all'art. 2, n. 1, del DL 11 marzo 2003, n. 40, l'applicazione di pellicole colorate sui vetri degli

autoveicoli, è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza degli artt. 28 CE e 30 CE e degli artt. 11 e 13 dell'accordo SEE, giacché tale divieto impedisce di vendere in Portogallo pellicole colorate legalmente prodotte e/o commercializzate in un altro Stato membro o in uno Stato firmatario dell'accordo SEE;

2) condannare la Repubblica portoghese alle spese.