CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE CHRISTINE STIX-HACKL

presentate il 20 marzo 2003 [1]

I — Osservazioni preliminari

1. Oggetto del presente procedimento è verificare se una determinata legge nazionale risponda ai principi, enunciati nel Trattato e sviluppati dalla giurisprudenza della Corte, di proporzionalità, di effettività e di tutela giurisdizionale adeguata delle posizioni giuridiche soggettive.

II — Contesto normativo

A — *Normativa comunitaria*

2. Le disposizioni pertinenti alla fattispecie sono quelle della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 9 marzo 1999, 1999/5/CE, riguardante le apparecchiature radio e le apparecchiature terminali di telecomunicazione e il reciproco riconoscimento della loro conformità (in prosieguo: la «direttiva 1999/5») [2] e la decisione del Parlamento europeo e del Consiglio 13 dicembre 1995, 3052/95/CE, che istituisce una procedura d'informazione reciproca sulle misure nazionali che derogano al principio di libera circolazione delle merci all'interno della Comunità (in prosieguo: la «decisione 3052/95») [3].

1. Direttiva 1999/5

3. Ai sensi del suo art. 1 la direttiva 1999/5 intende istituire un quadro normativo per l'immissione sul mercato, la libera circolazione e la messa in servizio nella Comunità delle apparecchiature radio e delle apparecchiature terminali di telecomunicazione.

4. L'art. 2, lett. c), definisce l'apparecchiatura radio come «il prodotto, o un suo componente essenziale, in grado di comunicare mediante l'emissione e/o la ricezione di onde radio impiegando lo spettro attribuito alle radiocomunicazioni terrestri/spaziali».

1 — Lingua originale: il tedesco.

2 — GU L 91, pag. 10.

3 — GU L 321, pag. 1.

5. L'art. 3 stabilisce i requisiti essenziali per tutti gli apparecchi. Esso prevede quindi che le apparecchiature radio siano costruite «in modo da utilizzare efficacemente lo spettro attribuito alle radiocomunicazioni terrestri/spaziali e le risorse orbitali, evitando interferenze dannose».

6. In forza dell'art. 5, se un apparecchio è conforme alle pertinenti norme tecniche armonizzate, o a parte di esse, i cui numeri di riferimento siano stati pubblicati nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, sono soddisfatti i requisiti essenziali elencati all'art. 3, quali previsti nelle dette norme armonizzate o in parte di esse.

7. Ai sensi dell'art. 6, n. 1:

«Gli Stati membri provvedono affinché gli apparecchi siano immessi sul mercato soltanto se rispettano gli opportuni requisiti essenziali di cui all'articolo 3, nonché le altre disposizioni pertinenti della presente direttiva, quando sono adeguatamente installati, sottoposti a manutenzione e utilizzati ai fini previsti. Essi non sono soggetti ad ulteriori disposizioni nazionali per quanto riguarda l'immissione sul mercato».

8. L'art. 6, n. 4, prevede quanto segue:

«Nel caso di un'apparecchiatura radio che utilizzi bande di frequenza la cui utilizzazione non è armonizzata nella Comunità, il fabbricante o il suo mandatario stabilito nella Comunità o la persona responsabile dell'immissione dell'apparecchiatura sul mercato notifica la propria intenzione di immettere l'apparecchiatura sul mercato all'autorità nazionale che, nello Stato membro in questione, è responsabile della gestione dello spettro delle radiofrequenze.

Questa notifica è fatta non meno di quattro settimane prima dell'inizio dell'immissione sul mercato e fornisce informazioni circa le caratteristiche dell'apparecchiatura (in particolare banda di frequenza, spaziatura tra i canali, tipo di modulazione e potenza RF) e il numero d'identificazione dell'organismo notificato di cui all'allegato IV o all'allegato V».

9. In base all'art. 7, nn. 1 e 2:

«1. Gli Stati membri autorizzano la messa in servizio degli apparecchi per lo scopo cui sono destinati se essi sono conformi ai pertinenti requisiti essenziali di cui all'articolo 3 e alle altre disposizioni pertinenti della presente direttiva.

2. Fatto salvo il paragrafo 1 ed eventuali condizioni connesse all'autorizzazione per la fornitura del servizio in questione ai sensi della normativa comunitaria, gli Stati membri possono limitare la messa in servizio di apparecchiature radio per motivi connessi all'uso efficace ed appropriato dello spettro delle radiofrequenze, per evitare interferenze dannose o per questioni di sanità pubblica».

10. L'art. 8, n. 1, stabilisce:

«Gli Stati membri non vietano, limitano o impediscono l'immissione sul mercato e la messa in servizio sul loro territorio di apparecchi recanti la marcatura CE di cui all'allegato VII che ne indica la conformità con tutte le disposizioni della presente direttiva, comprese le procedure di valutazione della conformità di cui al capo II. Ciò non pregiudica gli articoli 6, paragrafo 4, 7, paragrafo 2, e 9, paragrafo 5».

11. L'art. 9, n. 1, recita quanto segue:

«Qualora uno Stato membro accerti che un apparecchio contemplato dalla presente direttiva non è conforme ai requisiti della stessa, esso adotta tutti i provvedimenti necessari nel proprio territorio per ritirare detto apparecchio dal mercato o dal servizio, proibirne l'immissione sul mercato o la messa in servizio o limitarne la libera circolazione».

12. Ai sensi dell'art. 12 della direttiva 1999/5, un apparecchio conforme a tutti i requisiti essenziali pertinenti dev'essere contraddistinto dalla marcatura CE di conformità prevista nell'allegato VII.

13. L'art. 19, n. 1, dispone:

«Gli Stati membri adottano e pubblicano anteriormente al 7 aprile 2000 le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva. Essi ne informano immediatamente la Commissione. Essi applicano queste disposizioni a decorrere dall'8 aprile 2000.»

2. Decisione 3052/95

14. All'art. 1 la decisione stabilisce quanto segue:

«Quando uno Stato membro si oppone alla libera circolazione o all'immissione in commercio di un certo modello o di un

certo tipo di prodotto fabbricato o commercializzato legalmente in un altro Stato membro, esso notifica alla Commissione tale misura, qualora questa abbia, quale effetto diretto o indiretto,

— un divieto generale,

— un diniego di autorizzazione di immissione in commercio,

— la modifica del modello o del tipo di prodotto in causa ai fini dell'immissione o del mantenimento in commercio, o

— un ritiro dal commercio».

15. L'art. 3 della decisione prevede che:

«1. L'obbligo di notifica di cui all'articolo 1 si applica alle misure adottate da autorità competenti degli Stati membri abilitate ad adottare tali atti, fatta eccezione per le decisioni giudiziarie.

Qualora un certo modello o un certo tipo di prodotto costituiscano oggetto di misure adottate in condizioni di merito e di procedure identiche, solo la prima di tali misure è soggetta all'obbligo di notifica.

2. L'articolo 1 non si applica:

— alle misure adottate esclusivamente in applicazione di disposizioni comuni di armonizzazione,

— alle misure che sono notificate alla Commissione in virtù di disposizioni specifiche,

— alle misure che sono state notificate alla Commissione allo stadio di progetto in virtù di disposizioni comunitarie specifiche,

— alle misure che, come le misure conservative o istruttorie, sono intese unicamente a consentire l'adozione della misura principale di cui all'articolo 1,

— alle misure che riguardano esclusivamente la tutela della moralità pubblica o dell'ordine pubblico,

— alle misure riguardanti beni d'occasione che il tempo o l'uso hanno reso inidonei all'immissione o al mantenimento in commercio.

3. La proposizione di un ricorso giurisdizionale contro la misura principale di cui al paragrafo 1 non comporta in alcun caso la sospensione dell'applicazione della disposizione di cui all'articolo 1».

B — *Normativa nazionale*

16. Le disposizioni fondamentali dell'ordinamento italiano sono contenute nel Codice postale, emanato con decreto del Presidente della Repubblica 29 marzo 1973, n. 156 (in prosieguo: il «Codice postale»)[4], nonché nella legge 24 novembre 1981, n. 689, con cui vengono definite sanzioni amministrative, pene accessorie e relative procedure di opposizione (in prosieguo: la «legge n. 689/81»)[5].

1. Codice postale

17. L'art. 398 prevede che:

«È vietato costruire od importare nel territorio nazionale, a scopo di commercio, usare od esercitare, a qualsiasi titolo, apparati od impianti elettrici, radioelettrici o linee di trasmissione di energia elettrica non rispondenti alle norme stabilite per la prevenzione e per la eliminazione dei disturbi alle radiotrasmissioni ed alle radioricezioni.

All'emanazione di dette norme, che determinano anche il metodo da seguire per l'accertamento della rispondenza, si provvede con decreto del Ministro delle poste e delle telecomunicazioni, di concerto con il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, in conformità alle direttive delle Comunità europee.

4 — Decreto del Presidente della Repubblica (D.P.R.), Codice postale, GURI S.O. 3 maggio 1973, n. 113.

5 — GURI S.O. 30 novembre 1981, n. 329.

L'immissione in commercio e l'importazione a scopo di commercio dei materiali indicati nel primo comma sono subordinate al rilascio di una certificazione, di un contrassegno, di una attestazione di rispondenza ovvero alla presentazione di una dichiarazione di rispondenza nei modi da stabilire con il decreto di cui al secondo comma.

Con decreto del Ministro delle poste e delle telecomunicazioni, di concerto con il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, è effettuata la designazione degli organismi o dei soggetti che rilasciano i contrassegni o gli attestati di rispondenza previsti dal precedente comma».

18. Le disposizioni richiamate al secondo comma dell'art. 398 sono contenute nel decreto ministeriale 15 luglio 1977 [6], come modificato dal decreto ministeriale 8 novembre 1996 [7].

19. Ai sensi dell'art. 399 del Codice postale, chi contravvenga alle disposizioni di cui all'art. 398 è punito con una sanzione amministrativa pecuniaria.

2. Legge n. 689/81

20. Gli artt. 18-23 della legge n. 689/81 stabiliscono le norme processuali relative agli accertamenti, alle sanzioni e ai procedimenti di opposizione.

21. L'art. 20, quarto comma, della legge n. 689/81 recita quanto segue:

«È sempre disposta la confisca amministrativa delle cose, la fabbricazione, l'uso, il porto, la detenzione o l'alienazione delle quali costituisce violazione amministrativa, anche se non venga emessa l'ordinanza-ingiunzione di pagamento».

22. Riguardo a tali disposizioni, il Giudice di Pace rinvia all'interpretazione offertane dalla Corte di Cassazione, conformemente alla quale la procedura di opposizione in caso di infrazioni amministrative ha oggetto circoscritto all'accertamento della legittimità della sanzione e non ammette l'intervento di terzi, né volontario né ad istanza di parte, né la chiamata in garanzia. Essendo la procedura di opposizione circoscritta all'accertamento della legittimità della sanzione irrogata all'autore dell'illecito amministrativo, nell'ipotesi di vendite successive il primo venditore non può far valere direttamente nei confronti della Pubblica Amministrazione la conformità ai requisiti di legge del prodotto sequestrato presso l'acquirente.

23. La Repubblica italiana non ha recepito la direttiva 1999/5 entro il termine impartito. Il Ministero delle Comunicazioni ha tuttavia disposto, nel maggio 2000, la

6 — GURI 20 agosto 1977, n. 226.
7 — GURI 22 novembre 1996, n. 274.

pubblicazione di una circolare in base alla quale i servizi sono tenuti ad osservare quanto stabilito da tale direttiva con riferimento all'immissione sul mercato o alla messa in servizio.

III — Fatti e procedimento principale

24. Dagli atti di causa risulta che l'impresa Safalero Srl (in prosieguo: la «Safalero») produce aeromodelli dinamici in scala ridotta, azionati con motori a scoppio o elettrici e controllati a distanza mediante radiocomandi. Essa produce i modelli, ma non i radiocomandi che sono accessorio necessario ai fini dell'utilizzo dei modelli stessi. Gli apparati di comando non sono fabbricati in Italia ma vengono importati da altri paesi CE e vengono poi distribuiti dalla Safalero che vende le confezioni complete di modello, motore e radiocomando a numerosi esercizi di rivendita al pubblico, sia in territorio nazionale che estero.

25. In data 8 febbraio 2000 agenti della Polizia Postale si recavano presso la sede della ditta Vitale di Genova e sottoponevano a sequestro amministrativo sette radiocomandi che quest'ultima aveva acquistato dalla Safalero, la quale li aveva precedentemente importati da altri Stati membri, in quanto privi del contrassegno di omologazione prescritto dall'art. 398 del Codice postale. La Vitale proponeva opposizione dinanzi al Prefetto di Genova che però, con provvedimento 26 aprile 2000, le infliggeva una sanzione amministrativa di 30 000 lire italiane (ITL) e disponeva la confisca e la distruzione della merce. La Vitale non si opponeva a nessuna di tali misure.

26. Con verbali del 17 febbraio 2000 la Polizia Postale contestava alla Safalero la violazione degli artt. 398 e 399 del Codice postale e le infliggeva una sanzione amministrativa di ITL 100 000 per ciascuna delle tre infrazioni constatate.

27. Il 18 aprile 2000 la Safalero proponeva dinanzi al Prefetto di Genova opposizione amministrativa avverso tali provvedimenti e chiedeva il dissequestro degli apparati. Il successivo 21 aprile il Prefetto rigettava il ricorso e l'istanza di dissequestro e irrogava una sanzione amministrativa pecuniaria di ITL 300 000. Il 22 giugno 2000 la Safalero presentava ricorso dinanzi al Giudice di Pace di Genova facendo valere che la decisione di procedere al sequestro si configurava come un divieto generale di cui alla decisione 3052/95, che avrebbe dovuto essere notificato alla Commissione. Tale decisione sarebbe stata peraltro contraria al principio di proporzionalità vigente nell'ordinamento giuridico comunitario.

28. Nell'ordinanza di rinvio veniva constatata la richiesta conformità degli apparati, riconosciuta altresì dal Prefetto di Genova.

IV — Questioni pregiudiziali

29. Con ordinanza 4 gennaio 2001, pervenuta presso la cancelleria della Corte il successivo 11 gennaio, il Giudice di Pace di Genova, nella causa dinanzi ad esso pendente tra la Safalero e il Prefetto di Genova, sottoponeva alla Corte di giustizia delle Comunità europee le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se i principi di proporzionalità, di effettività e di tutela giurisdizionale adeguata delle posizioni soggettive riconosciute dall'ordinamento comunitario, enunciati nel Trattato e/o elaborati e definiti nelle sentenze rese dalla Corte di giustizia, siano compatibili con la normativa processuale, e sanzionatoria, relativa ad infrazioni di natura amministrativa, istituita con la legge 24/11/81, n. 689, qualora:

— non possa essere proposto dal contravventore un ricorso giurisdizionale avverso un provvedimento di sequestro adottato dalla Pubblica Amministrazione sino al momento in cui l'Amministrazione stessa, non obbligata al rispetto dei termini procedurali, abbia emesso ordinanza-ingiunzione o ordinanza di confisca;

— non sia consentito al soggetto, interessato direttamente ed individualmente da un provvedimento adottato dalla Pubblica Amministrazione, di proporre ricorso giurisdizionale nel caso in cui il provvedimento stesso è stato preso nei confronti di altre persone;

— non sia consentito al soggetto interessato direttamente ed individualmente da un provvedimento adottato dalla Pubblica Amministrazione nei confronti di altre persone di partecipare, anche quale interveniente volontario, nel giudizio di opposizione da queste proposto;

— sia prevista, senza possibilità di una diversa e discrezionale valutazione del giudice, la sanzione accessoria della confisca della merce a fronte di infrazioni di natura meramente amministrativa, la cui sanzione principale, di natura economica, è rappresentata dal pagamento di una somma di denaro anche di entità modesta.

2) Se gli articoli 10 [CE] e 249 [CE] ostino a che gli Stati membri adottino disposizioni in contrasto con la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 9 marzo 1999, 1999/5/CE, riguardante le apparecchiature radio e le apparecchiature terminali di telecomunica-

zione e il reciproco riconoscimento della loro conformità:

— durante il periodo fissato per la trasposizione della direttiva stessa;

— successivamente all'infruttuosa scadenza del termine di trasposizione.

In caso di risposta positiva al quesito proposto, quale sia la nozione comunitaria di "disposizione che possa compromettere gravemente il risultato prescritto dalla direttivay"».

V — Sulle questioni pregiudiziali

30. Con lettera 20 giugno 2002 la Corte ha chiesto al giudice del rinvio se, alla luce della sentenza pronunciata nella causa Radiosistemi [8], egli intendesse confermare le proprie questioni pregiudiziali.

8 — Sentenza 20 giugno 2002, cause riunite C-388/00 e C-429/00, Radiosistemi (Racc. pag. I-5845).

31. Con lettera del successivo 5 agosto il giudice del rinvio ha comunicato di aver deciso, con ordinanza 30 luglio 2002, di confermare la prima questione.

A — *Sulla ricevibilità delle questioni pregiudiziali*

1. Argomenti delle parti

32. Il *governo italiano* è del parere che le questioni pregiudiziali (la questione pregiudiziale) siano (sia) irricevibili (irricevibile); mancherebbe invero l'indicazione delle specifiche disposizioni di diritto comunitario derivato che il giudice nazionale dovrebbe interpretare.

33. La questione della legittimità del sequestro sarebbe relativa al procedimento avviato nei confronti della Vitale e non a quello principale. Anche se la Corte decidesse che il contravventore può intervenire nel procedimento, il giudice nazionale non avrebbe alcuna possibilità di interferire sulla misura del sequestro e la pronuncia della Corte non rileverebbe in nessuno dei giudizi pendenti.

34. Il *governo francese* reputa ricevibile solo la questione sub 1), secondo trattino, perché le altre avrebbero natura ipotetica o riguarderebbero unicamente la Vitale.

35. Secondo la *Commissione*, una risposta al terzo e quarto trattino della prima questione pregiudiziale non sarebbe di nessuna utilità per la soluzione del caso concreto oggetto della causa principale. Per contro, sarebbero ricevibili le questioni di cui al primo e secondo trattino. Con riferimento al primo trattino della prima questione la Commissione ha fatto presente nel dibattimento che anche dopo la confisca può sussistere un interesse a ricorrere contro il sequestro.

2. Valutazione

36. Secondo una giurisprudenza costante, la Corte «può rifiutare di pronunciarsi su una questione pregiudiziale sollevata da un giudice nazionale solo qualora risulti manifestamente che l'interpretazione del diritto comunitario richiesta non ha alcuna relazione con l'effettività o con l'oggetto della causa principale oppure qualora il problema sia di natura ipotetica [oppure ancora] la Corte non disponga degli elementi di fatto o di diritto necessari per fornire una soluzione utile alle questioni che le vengono sottoposte» [9].

37. Nella fattispecie occorre verificare se fra l'interpretazione del diritto comunitario domandata dal giudice nazionale e la circostanza o l'oggetto della causa principale non sussista alcuna relazione manifesta [10].

38. Il terzo trattino della prima questione pregiudiziale verte sull'ipotesi che non sia consentito al soggetto interessato «direttamente ed individualmente» da un provvedimento adottato dalla Pubblica Amministrazione nei confronti di altre persone di partecipare, anche quale interveniente volontario, al giudizio di opposizione da queste proposto.

39. Siccome, nella fattispecie, la Vitale non ha proposto nessun ricorso contro il provvedimento, non c'è alcun procedimento in cui la Safalero possa intervenire in qualità di terzo. Se tale intervento sia o non sia previsto dal diritto comunitario, costituisce pertanto una questione teorica, alla quale non occorre che la Corte risponda.

40. Il quarto trattino della prima questione pregiudiziale verte sulla sanzione accessoria, prevista senza possibilità di una diversa e discrezionale valutazione del giudice, della confisca della merce a fronte di

9 — Sentenze 22 gennaio 2002, causa C-390/99, Canal Satélite (Racc. pag. I-607, punto 19), e 13 marzo 2001, causa C-379/98, PreussenElektra (Racc. pag. I-2099, punto 39).

10 — Quanto a tali ipotesi: sentenza 16 giugno 1981, causa 126/80, Salonia (Racc. pag. 1563, punto 6), e ordinanza 26 gennaio 1990, causa C-286/88, Falciola (Racc. pag. I-191, punti 8 e segg.).

infrazioni di carattere meramente amministrativo, la cui sanzione principale, di natura economica, è rappresentata dal pagamento di una somma di denaro anche di entità modesta.

41. Ebbene, poiché la causa principale non ha ad oggetto neppure la sanzione accessoria della confisca, non va risolta nemmeno la questione corrispondente al quarto trattino.

42. Si deve perciò rispondere solamente al primo e al secondo trattino della prima questione pregiudiziale. Occorre senz'altro intendere i medesimi nel senso che essi non si riferiscono alla compatibilità delle disposizioni nazionali con il diritto comunitario, bensì all'interpretazione di quest'ultimo.

B — *Sulla prima — e ormai unica — questione pregiudiziale*

43. Il presente procedimento verte sul problema della compatibilità delle disposizioni della legge n. 689/81 con i principi di proporzionalità, effettività e tutela giurisdizionale adeguata delle posizioni soggettive riconosciute dall'ordinamento comunitario.

44. Come osserva giustamente il governo francese, la nozione di coinvolgimento individuale e diretto, che pure è presente nella questione pregiudiziale, è fuorviante e non pertinente, perché ci si riferisce ad un procedimento dinanzi ad autorità amministrative di uno Stato membro.

1. Argomenti delle parti

45. La *Safalero* ritiene che occorra tutelare anche l'importatore di radiocomandi avverso un provvedimento di sequestro della merce indirizzato al rivenditore al minuto della stessa, in quanto le conseguenze negative di siffatta misura si ripercuoterebbero anche su di lui. Infatti, non solo la sua posizione sul mercato sarebbe compromessa dalla mancata circolazione delle merci, ma egli stesso sarebbe esposto al rischio di un'azione giudiziale da parte dei rivenditori al minuto.

46. Nell'interpretazione datane dalla Corte di Cassazione, le disposizioni controverse sarebbero contrarie al principio dell'effetti-

vità della tutela giurisdizionale. L'art. 20, quarto comma, della legge n. 689/81 avrebbe generalizzato l'istituto della confisca obbligatoria. Il sequestro e, a maggior ragione, la confisca di merci assolutamente in regola, ma non omologate, costituirebbero misure di effetto equivalente ex art. 28 CE. Esse sarebbero sproporzionate rispetto al modesto valore dell'infrazione.

47. Il regime processuale di cui alla legge n. 689/81 sarebbe quindi in contrasto con il diritto comunitario.

48. Secondo il *governo italiano* le disposizioni controverse sono espressione della discrezionalità di cui dispongono gli Stati membri in ambito sanzionatorio. Non sussisterebbero al riguardo limiti di diritto comunitario, dal momento che il presente caso non concernerebbe norme processuali nazionali finalizzate al conseguimento di scopi stabiliti da disposizioni di diritto comunitario. Non sarebbe questione di garantire i diritti della difesa della Safalero, in quanto il processo sarebbe condotto contro un terzo, ossia la Vitale, le cui infrazioni costituirebbero oggetto di apposito procedimento. La responsabilità penale, come quella amministrativa, sarebbe strettamente personale. Nella fattispecie, il medesimo bene è stato oggetto di due distinte infrazioni, cioè da parte di due imprese.

49. Il *governo francese* trova che il presente caso si differenzi in taluni punti da quello oggetto della causa Radiosistemi. La tutela giurisdizionale quale assicurata dall'ordinamento italiano risponderebbe alle prescrizioni del diritto comunitario, poiché la Safalero avrebbe più modi di far valere le sue ragioni.

50. La *Commissione* è del parere che il principio dell'effettività della tutela giurisdizionale sia stato violato dalla legge n. 689/81 là dove, con riferimento al primo trattino, non sarebbe possibile alcuna tutela giurisdizionale. La circostanza che nessun altro al di fuori del destinatario del provvedimento di sequestro possa agire contro lo stesso costituirebbe un'ulteriore limitazione, in quanto la nozione di «interessati» sarebbe interpretata restrittivamente.

51. In conformità al diritto comunitario, invece, a chi abbia subito un pregiudizio dal provvedimento va assicurata la possibilità di una tutela giurisdizionale. Il giudice nazionale dovrebbe determinare caso per caso chi sia legittimato attivamente (ad agire).

52. Inoltre, secondo la Commissione, le disposizioni della legge n. 689/81 sarebbero in contrasto con il principio di effettività della tutela giurisdizionale là dove non conferiscono la legittimazione ad agire ad un soggetto interessato direttamente da un sequestro, qualora tale misura sia stata presa nei confronti di altre persone e l'ordinamento giuridico nazionale pertanto non consenta l'intervento di soggetti diversi da quello direttamente colpito dal provvedimento. Il principio di proporzionalità, invece, non sarebbe pertinente.

2. Valutazione

53. Non occorre più verificare se la regolamentazione del divieto, che le autorità italiane hanno corredato di sanzioni per l'ipotesi di violazione, sia conforme al diritto comunitario. La Corte ha già risolto in senso negativo tale questione in occasione della causa Radiosistemi. Una norma di diritto nazionale che violi un determinato divieto di diritto comunitario è incompatibile con quest'ultimo [11].

54. Anche la questione, se sanzioni irrogate per violazione di una norma nazionale confliggente con l'ordinamento comunitario siano conformi a quest'ultimo, è stata già risolta. Così, secondo la giurisprudenza della Corte ribadita nella causa Radiosistemi, «la sanzione, penale o di altro genere, che deriva da una misura restrittiva nazionale riconosciuta come contrastante con il diritto comunitario è anch'essa incompatibile, come la restrizione stessa, con il diritto comunitario» [12].

55. «Per tale ragione, un regime sanzionatorio diretto ad assicurare l'applicazione di una normativa nazionale non conforme alle norme comunitarie deve essere dichiarato in contrasto con il diritto comunitario senza che sia necessario valutare la sua conformità ai principi di non discriminazione o di proporzionalità [13]».

56. Occorre peraltro considerare come sussistente nella fattispecie un aggancio concreto con il diritto comunitario, necessario ai fini dell'applicazione della tutela giurisdizionale definita dall'ordinamento comunitario. Infatti, è pacifico — almeno alla luce della sentenza nella causa Radiosistemi — che la Safalero sia titolare di diritti derivanti dall'ordinamento comunitario: essa può invocare le disposizioni della direttiva 1999/5 direttamente applicabili e — prima che scada il termine per l'at-

11 — Sentenza nelle cause riunite C-388/00 e C-429/00 (cit. alla nota 8).

12 — Sentenza nelle cause riunite C-388/00 e C-429/00 (cit. alla nota 8), punto 78; v. anche sentenze 28 marzo 1979, causa 179/78, Rivoira e a. (Racc. pag. 1147, punto 14), e 16 dicembre 1981, causa 269/80, Tymen (Racc. pag. 3079, punti 16 e 17).

13 — Sentenza nelle cause riunite C-388/00 e C-429/00 (cit. alla nota 8), punto 79.

tuazione di quest'ultima e successivamente alla stessa, per quanto attiene al settore non armonizzato — la libera circolazione delle merci.

57. I due punti della questione pregiudiziale qui ricevibili riguardano casi distinti in cui ai sensi della normativa italiana in vigore non sussiste possibilità di proporre un ricorso giurisdizionale, e cioè il caso dell'emissione di un'ordinanza-ingiunzione o di un'ordinanza di confisca (primo trattino) e quello in cui il provvedimento medesimo sia stato preso nei confronti di altre persone (secondo trattino).

a) Primo trattino

58. La risposta al primo trattino va cercata nel principio di effettività della tutela giurisdizionale, vale a dire nell'esigenza di un sindacato giurisdizionale che tragga fonte dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e sia stato sancito dagli artt. 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali [14].

59. Occorre inoltre richiamare la costante giurisprudenza della Corte in base alla quale, «in mancanza di una disciplina comunitaria in materia, spetta all'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro designare i giudici competenti e stabilire le modalità procedurali dei ricorsi intesi a garantire la tutela dei diritti spettanti ai singoli in forza dell'effetto diretto del diritto comunitario, purché dette modalità non siano meno favorevoli di quelle che riguardano ricorsi analoghi di natura interna (principio di equivalenza) né rendano praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico comunitario (principio di effettività)» [15].

60. Con specifico riferimento alla legittimazione attiva la Corte ha affermato che, «anche se in via di principio spetta al diritto nazionale determinare la legittimazione e l'interesse ad agire di un singolo, il diritto comunitario richiede tuttavia che la normativa nazionale non leda il diritto ad una effettiva tutela giurisdizionale» [16].

14 — Sentenze 6 dicembre 2001, causa C-269/99, Kühne e a. (Racc. pag. I-9517, punto 57), 11 gennaio 2001, cause C-1/99, Kofisa Italia (Racc. pag. I-207, punto 46), e C-226/99, Siples (Racc. pag. I-277, punto 17), nonché 27 novembre 2001, causa C-424/99, Commissione/Austria (Racc. pag. I-9285, punto 45).

15 — Sentenze 20 settembre 2001, causa C-453/99, Courage (Racc. pag. I-6297, punto 29), e 10 luglio 1997, causa C-261/95, Palmisani (Racc. pag. I-4025, punto 27). V., inoltre, sentenze 15 settembre 1998, cause riunite da C-279/96 a C-281/96, Ansaldo Energia (Racc. pag. I-5025, punti 16 e 27), e 1° dicembre 1998, causa C-326/96, Levez (Racc. pag. I-7835, punto 18).

16 — Sentenza 11 luglio 1991, cause riunite C-87/90, C-88/90 e C-89/90, Verholen e a. (Racc. pag. I-3757, punto 24); v. sentenze 15 maggio 1986, causa 222/84, Johnston (Racc. pag. 1651), e 15 ottobre 1987, causa 222/86, Heylens (Racc. pag. 4097).

61. Ora, le disposizioni del diritto italiano rilevanti nel procedimento principale, in particolare l'art. 22 della legge n. 689/81, sono caratterizzate dal fatto di non prevedere per il soggetto interessato dalla misura una tutela giurisdizionale adeguata. Manca, in particolare, la fissazione di un termine entro cui l'autorità competente debba notificare l'ordinanza-ingiunzione. Inoltre, si dovrebbe assicurare che l'interessato disponga di mezzi di tutela giurisdizionale anche avverso il provvedimento di sequestro e non solo avverso la confisca.

b) Secondo trattino

62. Occorre innanzitutto sottolineare che la circostanza che nella causa principale siano stati condotti due distinti procedimenti amministrativi, ossia l'uno contro la Safalero e l'altro contro la Vitale, di per sé non osta ad una eventuale possibilità di tutela giurisdizionale della Safalero nel procedimento contro la Vitale. Il secondo trattino verte proprio su una tale ipotesi.

63. In secondo luogo occorre verificare a quali soggetti si debba accordare in ipotesi siffatte una possibilità di tutela giurisdizionale ai sensi del diritto comunitario. Così, va precisato a quanti soggetti l'ordinamento comunitario riconosca la legittimazione attiva in procedimenti per illeciti amministrativi. Si tratta dunque di stabilire se una tutela giurisdizionale competa unicamente al destinatario diretto di una sanzione oppure anche ad altre determinate persone.

64. La nozione di «terzo» adoperata in tale contesto non è pertinente quando rimane troppo ampia e troppo imprecisa. Essa allora comprende tutti i destinatari indiretti di una sanzione, senza distinguere in maniera particolareggiata tra ipotesi diverse. In tal modo, non si tiene conto neppure di eventuali particolarità della posizione del terzo.

65. La normativa italiana controversa — quantomeno per come evidentemente applicata nella prassi — non opera distinzioni precise e in particolare non consente l'esame della specifica situazione del terzo. Essa non permette pertanto alle autorità italiane neppure di verificare se il terzo non sia titolare eventualmente di una posizione giuridica protetta dal diritto comunitario.

Piuttosto, in base al diritto italiano vigente, in generale un terzo non è degno di tutela giuridica comunitaria.

66. Vero è che ai sensi del diritto comunitario non ad ogni terzo è riconosciuta la possibilità di una tutela giurisdizionale in un procedimento instaurato a carico di altri. Tuttavia, il fatto che il diritto nazionale non preveda, in generale, una tale possibilità a favore di soggetti diversi da quelli a carico dei quali è stato instaurato un procedimento contrasta con il principio di effettività della tutela giurisdizionale. Infatti, in determinati casi il diritto comunitario prescrive che siano tutelati anche i diritti di tali terzi.

67. In prosieguo si deve perciò accertare se in un caso come quello oggetto della causa principale siano soddisfatti i presupposti perché anche ad un terzo, ossia ad un soggetto diverso da quello a carico del quale si agisce, vengano concesse determinate possibilità di difesa.

68. In tale contesto la Safalero fa giustamente riferimento per prima cosa alle ripercussioni di ordine economico dei provvedimenti adottati dalle autorità. In effetti, un'impresa, le cui merci vengono sequestrate, vede colpita la sua posizione sul mercato. Per questo motivo i sequestri — e soprattutto la distruzione della merce — hanno sugli acquirenti, cioè sui rivenditori al minuto, un effetto deterrente. L'impresa probabilmente può vendere le sue merci solo in misura ormai ridotta o addirittura non può venderle affatto. A ciò si aggiunga il rischio, per i rivenditori al minuto che hanno già acquistato tali merci, di essere convenuti in un giudizio civile.

69. In secondo luogo la Safalero non è però, in certa misura, un terzo sotto il profilo giuridico; fra essa e la Vitale, nonché gli altri venditori al minuto, sussiste un rapporto contrattuale che pone la Safalero in stretta relazione con il destinatario diretto della sanzione.

70. Negandogli la possibilità di una tutela giurisdizionale, si rende praticamente impossibile ad un siffatto interessato — nel procedimento principale: alla Safalero — l'esercizio dei diritti che gli derivano dalla libera circolazione delle merci o dalla direttiva 1999/5. Infatti, in forza della normativa italiana in vigore, l'interessato è soggetto al beneplacito del destinatario diretto ossia alla volontà di quest'ultimo di proporre o meno un ricorso.

VI — Conclusione

71. Tutto ciò considerato, propongo alla Corte di risolvere la questione sottopostale come segue:

Il principio di effettività della tutela giurisdizionale va interpretato nel senso che esso osta, in una situazione come quella oggetto della causa principale, a norme nazionali ai sensi delle quali:

— non possa essere proposto dal contravventore un ricorso giurisdizionale avverso un provvedimento di sequestro adottato dalla Pubblica Amministrazione sino al momento in cui l'Amministrazione stessa, non obbligata al rispetto dei termini procedurali, abbia emesso ordinanza-ingiunzione oppure ordinanza di confisca;

— non sia consentito al soggetto interessato da un provvedimento adottato dalla Pubblica Amministrazione, titolare di diritti derivanti dall'ordinamento comunitario, di proporre ricorso giurisdizionale nel caso in cui il provvedimento stesso sia stato preso nei confronti di terzi.