Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
MACIEJ SZPUNAR
presentate il 6 febbraio 2025 [1]

Causa C-499/23

Commissione europea
contro

Ungheria

«Inadempimento di uno Stato – Libera circolazione delle merci – Politica commerciale comune – Procedura d'informazione nel settore delle regolamentazioni tecniche – Restrizioni all'esportazione – Prodotti da costruzione e materie prime per l'edilizia – Pubblica sicurezza»

I. Introduzione

1. Con il presente ricorso per inadempimento proposto contro l'Ungheria, la Commissione europea chiede alla Corte di dichiarare che, introducendo una procedura applicabile all'esportazione di materie prime e materiali per l'industria delle costruzioni, tale Stato membro è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti ai sensi degli articoli 35 e 36 TFUE, dell'articolo 2, paragrafo 1, TFUE, in combinato disposto con l'articolo 3, paragrafo 1, lettera e), TFUE, nonché degli articoli 5, paragrafo 1, e 6, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2015/1535 [2].

II. Contesto normativo

A. Diritto dell'Unione

1. Direttiva 2015/1535

2. L'articolo 5, paragrafo 1, della direttiva 2015/1535 prevede quanto segue:

«1. Fatto salvo l'articolo 7, gli Stati membri comunicano immediatamente alla Commissione ogni progetto di regola tecnica, salvo che si tratti del semplice recepimento integrale di una norma internazionale o europea, nel qual caso è sufficiente una semplice informazione sulla norma stessa. Essi le comunicano brevemente anche i motivi che rendono necessario adottare tale regola tecnica a meno che non risultino già dal progetto.

[1] Lingua originale: il francese.

[2] Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 settembre 2015, che prevede una procedura d'informazione nel settore delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione (GU 2015, L 241, pag. 1).

All'occorrenza, e a meno che non sia già stato trasmesso in relazione con una comunicazione precedente, gli Stati membri comunicano contemporaneamente alla Commissione il testo delle disposizioni legislative e regolamentari fondamentali, essenzialmente e direttamente in questione, qualora la conoscenza di detto testo sia necessaria per valutare la portata del progetto di regola tecnica.

Gli Stati membri procedono ad una nuova comunicazione alla Commissione del progetto di regola tecnica secondo le modalità stabilite al primo e secondo comma del presente paragrafo qualora essi apportino al progetto di regola tecnica modifiche importanti che ne alterino l'ambito di applicazione, ne abbrevino il calendario di applicazione inizialmente previsto, aggiungano o rendano più rigorosi le specificazioni o i requisiti.

(…)

La Commissione comunica senza indugio agli altri Stati membri il progetto di regola tecnica e tutti i documenti che le sono stati trasmessi. Essa può anche sottoporre il progetto al parere del comitato di cui all'articolo 2 della presente direttiva e, se del caso, del comitato competente del settore in questione.

(…)».

3. L'articolo 6 di tale direttiva dispone quanto segue:

«1. Gli Stati membri rinviano l'adozione di un progetto di regola tecnica di tre mesi a decorrere dalla data in cui la Commissione ha ricevuto la comunicazione di cui all'articolo 5, paragrafo 1.

(…)

7. I paragrafi da 1 a 5 non sono applicabili allorché:

a) per motivi urgenti giustificati da una situazione grave e imprevedibile inerente alla tutela della salute delle persone e degli animali, alla preservazione dei vegetali o alla sicurezza e, per le regole relative ai servizi, giustificati anche da motivi di ordine pubblico, in particolare in materia di tutela dei minori, uno Stato membro si trovi nella necessità di elaborare in tempi brevissimi regole tecniche da adottare e mettere in vigore con effetto immediato, senza alcuna possibilità di consultazione; oppure

b) per motivi urgenti giustificati da una situazione grave inerente alla tutela della sicurezza e integrità del sistema finanziario e in particolare ai fini della tutela dei depositanti, degli investitori e degli assicurati, uno Stato membro si trovi nella necessità di adottare e mettere in vigore in tempi brevissimi regole relative ai servizi finanziari.

Lo Stato membro indica, nella comunicazione di cui all'articolo 5, i motivi che giustificano l'urgenza delle misure in questione. La Commissione si pronuncia su tale comunicazione nel più breve tempo possibile. Essa adotta le misure opportune in caso di ricorso abusivo a tale procedura. Il Parlamento europeo è tenuto informato dalla Commissione».

2. Regolamento (UE) 2015/479

4. L'articolo 10 del regolamento (UE) 2015/479 [3], contenuto nel capo IV di quest'ultimo, intitolato «Disposizioni transitorie e finali», è così formulato:

«Fatte salve altre disposizioni dell'Unione, il presente regolamento non osta all'adozione o all'applicazione, da parte degli Stati membri, di restrizioni quantitative all'esportazione giustificate da motivi di moralità pubblica, di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali, di protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale, o di tutela della proprietà industriale e commerciale».

B. Diritto ungherese

1. Decreto n. 402/2021

5. L'articolo 1 dell'a gazdaság újraindítása érdekében meghozandó, az építőipari ellátásbiztonság szempontjából stratégiai jelentőségű nyersanyagok és termékek kivitelével kapcsolatos regisztrációs eljárásról és egyéb intézkedésekről szóló 402/2021 (VII. 8.) kormányrendelet [decreto governativo n. 402/2021 (VII. 8.), relativo alle procedure di registrazione e ad altre misure da adottare per il rilancio dell'economia per quanto riguarda l'esportazione delle materie prime e dei prodotti di importanza strategica per la sicurezza dell'approvvigionamento nel settore edile (in prosieguo: il «decreto n. 402/2021»)], nella versione in vigore alla data di scadenza del termine per la risposta al parere motivato (il 6 giugno 2022), prevede quanto segue:

«1. Le materie prime e i prodotti di importanza strategica per la sicurezza dell'approvvigionamento nel settore edile di cui all'allegato 1 (in prosieguo, congiuntamente: i "materiali da costruzione") possono, fatta salva l'eccezione di cui al paragrafo 2, essere

a) venduti o

b) esportati dal territorio dell'Ungheria verso l'estero successivamente a registrazione (in prosieguo: la "notifica") presso il Ministro dell'Economia Interna (in prosieguo: il "Ministro") e avviso di ricevimento della notifica.

2. Il presente decreto non si applica ai materiali da costruzione in transito sul territorio dell'Ungheria».

6. L'articolo 3 di tale decreto così dispone:

«1. Una volta ricevuta la notifica, il Ministro verifica se quest'ultima sia conforme ai requisiti formali di cui all'articolo 2.

(…)

[3] Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 marzo 2015, relativo a un regime comune applicabile alle esportazioni (GU 2015, L 83, pag. 34).

2. Se la notifica è conforme ai requisiti formali di cui all'articolo 2, il Ministro trasmette le notifiche, all'occorrenza contemporaneamente alle informazioni di cui al paragrafo 1, lettera b), al commissario del governo per il coordinamento delle misure in materia di economia delle costruzioni (in prosieguo: il "commissario del governo"), il quale esamina, in consultazione con i ministri interessati, se la vendita o l'esportazione dei materiali da costruzione all'estero ostacoli in modo significativo o renda impossibile la costruzione, la gestione, la manutenzione o lo sviluppo di infrastrutture critiche, metta in tal modo a repentaglio i servizi pubblici o presenti un rischio per la sicurezza dell'approvvigionamento nel settore edile.

3. Entro 7 giorni lavorativi dalla trasmissione della notifica, il commissario del governo informa per iscritto il Ministro dell'esistenza delle circostanze di cui al paragrafo 2, della propria posizione in merito alle circostanze di cui al paragrafo 2 e, ove tali circostanze sussistano, egli informa altresì il Ministro responsabile della vigilanza sui beni dello Stato della propria proposta relativa all'esercizio del diritto di prelazione e di acquisto; il Ministro esercita il diritto di prelazione e di acquisto dello Stato ungherese secondo le modalità previste all'articolo 5.

4. Entro 10 giorni lavorativi dal ricevimento della notifica, il Ministro:

a) accusa ricevuta per iscritto della notifica, se il Ministro responsabile della vigilanza sui beni dello Stato non esercita il diritto di prelazione e di acquisto dello Stato ungherese;

b) informa il notificatore che lo Stato ungherese esercita il diritto di prelazione o di acquisto dei materiali da costruzione specificati nella notifica e pone fine alla procedura di notifica, se il Ministro responsabile della vigilanza sui beni dello Stato esercita il diritto di prelazione e di acquisto dello Stato ungherese; oppure

c) accusa ricevuta per iscritto della notifica.

4a. La notifica e l'avviso di ricevimento accompagnano la spedizione e sono messi a disposizione del trasportatore o dell'organizzatore dal notificatore.

(…)».

7. Ai sensi dell'articolo 6/A di detto decreto:

«Se il notificatore non ha ottemperato all'obbligo di notifica previsto dal presente decreto o non dispone dell'avviso di ricevimento, la polizia e l'amministrazione tributaria e doganale dello Stato gli irrogano una sanzione amministrativa fino al 40% del valore al netto di IVA del materiale da costruzione non notificato o privo di avviso di ricevimento».

8. L'articolo 9 del medesimo decreto così recita:

«1. Il presente decreto — fatta salva l'eccezione prevista al paragrafo 2 — entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione.

2. L'articolo 10 entra in vigore il quindicesimo giorno successivo alla pubblicazione del presente decreto».

9. L'articolo 11 del decreto n. 402/2021 stabilisce quanto segue:

«L'obbligo di notifica di cui all'articolo 2 si applica alle esportazioni effettuate dopo il quinto giorno lavorativo successivo all'entrata in vigore del presente decreto».

10. L'articolo 12 di tale decreto così recita:

«Il progetto del presente decreto è stato oggetto di notifica preventiva ai sensi degli articoli da 5 a 7 della direttiva [2015/1535] (…)».

2. Risoluzione governativa n. 1459/2021

11. Il punto 2 dell'az építésgazdasági intézkedések összehangolásáért felelős kormánybiztos kinevezéséről és feladatairól szóló 1459/2021. (VII. 14.) kormányrendelet [risoluzione governativa n. 1459/2021 (VII. 14.)], relativa alla nomina e alle funzioni del commissario del governo per il coordinamento delle misure in materia di economia delle costruzioni [in prosieguo: la «risoluzione governativa n. 1459/2021»], prevede quanto segue:

«Il commissario del governo:

a) è responsabile del coordinamento delle misure in materia di economia delle costruzioni adottate dal governo nel contesto del rilancio dell'economia, e in particolare:

aa) di stabilire la procedura di notifica relativa alle esportazioni di materiali da costruzione e di attuare le misure necessarie per l'esercizio del diritto di prelazione e del diritto di acquisto dello Stato;

ab) di attuare la misura relativa alla notifica relativa al trasporto di materiali da costruzione,

(…)».

III. Fatti

A. Procedimento precontenzioso

12. Il 30 giugno 2021, nell'ambito della procedura di notifica prevista dalla direttiva 2015/1535, le autorità ungheresi hanno notificato alla Commissione un progetto di decreto governativo relativo alle misure da adottare per rilanciare l'economia per quanto riguarda l'esportazione delle materie prime e dei prodotti di importanza strategica per la sicurezza dell'approvvigionamento nel settore edile (in prosieguo: il «progetto notificato»). L'8 luglio 2021, la Commissione ha richiesto ulteriori informazioni alle autorità ungheresi al fine di consentire la valutazione del progetto notificato alla luce delle disposizioni pertinenti del diritto dell'Unione.

13. Lo stesso giorno il decreto n. 402/2021 è stato pubblicato nel *Magyar Közlöny*. Il suo testo non era identico a quello del progetto notificato. Il 16 luglio 2021 la Commissione ha chiesto informazioni alle autorità ungheresi in merito alla pubblicazione di tale decreto. Il 22 luglio 2021 tali autorità hanno informato la Commissione che il decreto n. 402/2021 differiva dal progetto notificato quanto alla sua portata e al suo contenuto.

14. Con lettera del 29 luglio 2021, la Commissione ha informato le autorità ungheresi che tanto la mancata notifica quanto la violazione dell'obbligo di rinviare l'adozione, conformemente agli articoli 5 e 6 della direttiva 2015/1535, costituivano un vizio procedurale sostanziale che rendeva inapplicabili le disposizioni delle regole tecniche.

15. Con risposta del 2 settembre 2021, le autorità ungheresi hanno giustificato la promulgazione senza previa notifica del decreto n. 402/2021 con una situazione di urgenza, spiegando che la situazione pandemica e la carenza di materie prime a livello mondiale avevano avuto gravi ripercussioni sui lavori edilizi in Ungheria. Esse hanno sottolineato che tale decreto mirava a garantire la disponibilità delle scorte di materiali e di prodotti essenziali per la sicurezza dell'approvvigionamento nel settore edile in Ungheria e la possibilità di soddisfare il fabbisogno interno al fine di garantire la sicurezza delle infrastrutture critiche.

16. Il 23 settembre 2021 la Commissione ha inviato all'Ungheria una lettera di diffida. In essa la Commissione contestava a tale Stato membro di essere venuto meno, avendo adottato il decreto n. 402/2021 e le sue successive modifiche nonché la risoluzione governativa n. 1459/2021, agli obblighi ad esso incombenti sensi degli articoli 35 e 36 TFUE, dell'articolo 2, paragrafo 1, TFUE, in combinato disposto con l'articolo 3, paragrafo 1, lettera e), TFUE, nonché degli articoli 5, paragrafo 1, e 6, paragrafo 1, della direttiva 2015/1535.

17. Nella sua risposta a tale diffida, con lettera del 23 novembre 2021, l'Ungheria ha contestato tali censure.

18. Non convinta dalle argomentazioni avanzate dal governo ungherese, la Commissione ha inviato, il 6 aprile 2022, un parere motivato a tale Stato membro nel quale ha ribadito le censure in questione.

19. Con lettera del 13 giugno 2022, l'Ungheria ha risposto al parere motivato, sostenendo che gli inadempimenti ad essa contestati non erano fondati.

B. Procedimento dinanzi alla Corte

20. Non ritenendo sufficiente la risposta fornita dall'Ungheria del 13 giugno 2022, la Commissione ha deciso di proporre il presente ricorso, che è stato depositato presso la cancelleria della Corte il 4 agosto 2023.

21. L'Ungheria e la Commissione hanno presentato osservazioni orali all'udienza tenutasi il 6 novembre 2024.

IV. Analisi

22. Poiché la normativa ungherese che introduce una procedura applicabile all'esportazione delle materie prime e dei materiali da costruzione può incidere tanto sulle esportazioni tra Stati membri quanto sulle esportazioni verso paesi terzi, la presente causa riguarda sia la normativa dell'Unione in materia di mercato interno sia quella in materia di politica commerciale comune.

A. La violazione degli articoli 35 e 36 TFUE (prima censura)

1. Argomenti delle parti

23. Secondo la Commissione, il decreto n. 402/2021 costituisce una misura di effetto equivalente a restrizioni quantitative ai sensi dell'articolo 35 TFUE, nonostante gli argomenti invocati dal governo ungherese secondo i quali i) la procedura di registrazione è conclusa entro un termine massimo di due giorni lavorativi, ii) lo Stato ungherese non esercita il suo diritto di prelazione o di acquisto, e iii) le autorità competenti non applicano le sanzioni previste in caso di inosservanza dell'obbligo di notifica. Tale istituzione sottolinea che il decreto n. 402/2021 stabilisce, *de iure*, una disparità di trattamento tra il commercio interno e il commercio di esportazione dell'Ungheria e che una misura nazionale non si sottrae al divieto di cui agli articoli 34 e 35 TFUE per il solo fatto che l'ostacolo creato da tale Stato membro è di lieve entità. Peraltro, essa afferma che un provvedimento potrebbe considerarsi una misura di effetto equivalente a restrizioni quantitative anche se ha una rilevanza economica relativamente minore o se incide solo in misura limitata sulle importazioni/esportazioni o sugli operatori economici.

24. Per quanto riguarda una possibile giustificazione del decreto n. 402/2021 ai sensi dell'articolo 36 TFUE, la Commissione evidenzia che, poiché le nozioni di «ordine pubblico» e di «sicurezza» devono essere interpretate restrittivamente, esse possono essere invocate solamente in caso di minaccia effettiva e sufficientemente grave a uno degli interessi fondamentali della collettività. Tale istituzione ricorda che un siffatto motivo deve essere collegato a circostanze oggettive, rispondenti alle esigenze della pubblica sicurezza, e che esso non è applicabile in generale.

25. La Commissione rammenta che una misura restrittiva può essere ritenuta idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito solo se essa soddisfa veramente l'esigenza di conseguirlo in modo coerente e sistematico. Tale istituzione osserva, per quanto riguarda l'ambito di applicazione del decreto n. 402/2021, che la misura di cui trattasi nel caso di specie non si limita tuttavia né ai materiali da costruzione per i quali è stato individuato un rischio di approvvigionamento (rischio di carenza) né ai materiali che sono effettivamente necessari per ciascuna infrastruttura critica.

26. Secondo la Commissione, il governo ungherese non ha dimostrato che il decreto n. 402/2021 è idoneo a garantire la realizzazione dell'asserito obiettivo di interesse generale.

27. La Commissione ricorda che secondo il principio di proporzionalità i mezzi scelti dagli Stati membri devono essere limitati a quanto effettivamente appropriato e necessario per garantire l'obiettivo legittimo perseguito e che, conformemente a tale principio, un sistema di controllo *ex ante*, giustificato e appropriato, deve essere fondato su criteri oggettivi, non discriminatori e noti in anticipo alle imprese interessate, in modo da circoscrivere l'esercizio del potere discrezionale delle autorità nazionali affinché esso non possa essere usato in modo arbitrario.

28. Inoltre, secondo la Commissione, gli argomenti del governo ungherese non forniscono elementi che consentano di dimostrare che le misure imposte dal decreto n. 402/2021 siano proporzionate e non vadano oltre quanto appropriato e necessario per garantire l'obiettivo perseguito.

29. Il governo ungherese sostiene che il decreto n. 402/2021 non costituisce una misura di effetto equivalente a restrizioni quantitative e non rientra quindi nell'ambito di applicazione del divieto di cui all'articolo 35 TFUE. L'obiettivo di tale decreto sarebbe quello di consentire alle autorità ungheresi, imponendo un obbligo di notifica, di controllare efficacemente le scorte di prodotti di importanza strategica per le infrastrutture critiche e di raccogliere informazioni sullo stato delle scorte e delle consegne. Grazie a una siffatta notifica, tali autorità disporrebbero di un quadro completo, in tempo reale, dell'andamento delle scorte dei prodotti da costruzione di importanza strategica e potrebbero pertanto adottare le misure necessarie per evitare una situazione critica.

30. Il governo ungherese ritiene che l'efficacia delle disposizioni previste dal decreto n. 402/2021 sia dimostrata dal fatto che, dalla loro entrata in vigore, non si è mai presentata una situazione in cui, a causa di una carenza di una materia prima o di un prodotto contemplato da tale decreto, le autorità ungheresi abbiano dovuto esercitare il loro diritto di prelazione o di acquisto. Sottolineando che tali disposizioni non impongono alcun obbligo di diritto sostanziale agli operatori, tale governo rileva che la procedura di registrazione viene sempre espletata entro un termine massimo di due giorni lavorativi e che le sanzioni previste in caso di mancata notifica non sono applicate dalle autorità competenti.

31. Secondo il governo ungherese, dalla giurisprudenza della Corte risulta che un'eccezione al divieto di cui all'articolo 35 TFUE è prevista per le restrizioni i cui effetti sono considerati troppo aleatori o troppo indiretti per poter essere considerati una restrizione ai sensi dell'articolo 35 TFUE.

32. Per quanto riguarda gli effetti reali delle disposizioni previste dal decreto n. 402/2021, il governo ungherese rileva che l'esame dei dati del Központi Statisztikai Hivatal (Ufficio centrale di statistica, Ungheria) non consente di concludere nel senso di una diminuzione generale del fatturato relativo alle esportazioni per la gamma di prodotti interessati.

33. Inoltre, il governo ungherese ritiene che il decreto n. 402/2021 miri a far sì che l'Ungheria si conformi alla direttiva 2008/114/CE [4] e che esso sia in ogni caso giustificato da motivi di pubblica sicurezza, ai sensi dell'articolo 36 TFUE. Tale governo aggiunge che il decreto in parola contribuisce a rilanciare l'economia, rispondendo alla diminuzione della produzione dei materiali da costruzione, alle carenze di approvvigionamento e agli aumenti di prezzo dovuti all'epidemia di coronavirus, e a salvaguardare interessi sociali quali la costruzione e la messa a disposizione di alloggi e la possibilità per i giovani di creare una famiglia.

2. Analisi

a) Misura di effetto equivalente a una restrizione quantitativa all'esportazione ai sensi dell'articolo 35 TFUE

34. Ai sensi dell'articolo 35 TFUE, sono vietate fra gli Stati membri le restrizioni quantitative all'esportazione e qualsiasi misura di effetto equivalente.

[4] Direttiva del Consiglio dell'8 dicembre 2008 relativa all'individuazione e alla designazione delle infrastrutture critiche europee e alla valutazione della necessità di migliorarne la protezione (GU 2008, L 345, pag. 75).

35. La formulazione dell'articolo 35 TFUE è pressoché identica a quella dell'articolo 34 TFUE. Anche la finalità perseguita dalla due disposizioni di cui trattasi è la stessa, vale a dire garantire la libera circolazione delle merci in un mercato interno, ossia uno spazio senza frontiere interne [5].

36. Ciò premesso, l'ambito di applicazione dell'articolo 35 TFUE è più ristretto di quello dell'articolo 34 TFUE, a causa della diversa logica dei regimi di importazione e di esportazione. Per quanto riguarda le importazioni, quasi ogni norma nazionale riguardante le merci è, quanto meno, potenzialmente idonea a ostacolare il commercio nel mercato interno, in quanto un importatore deve, in linea di principio, conformarsi non solo alla normativa dello Stato di origine ma anche a quella dello Stato di destinazione. In altri termini, l'ostacolo è dovuto alla coesistenza di due regimi normativi diversi.

37. Di contro, per quanto riguarda le esportazioni, un solo regime normativo viene in questione, quello dello Stato d'origine. In una situazione del genere, sarebbe eccessivo considerare che ogni norma nazionale riguardante la produzione, la commercializzazione o la vendita di merci possa avere un'incidenza sulle esportazioni. È per tale motivo che una restrizione all'esportazione che ricade nel divieto previsto dall'articolo 35 TFUE può derivare da norme generali solo se queste ultime possono avere effetti non solo sulla produzione e sulla distribuzione in generale, ma anche specificamente sull'esportazione [6]. Di conseguenza, la Corte si avvale di formule più rigorose quando si tratta di stabilire se una misura costituisce una misura di effetto equivalente a una restrizione quantitativa all'esportazione [7].

38. Contrariamente a quanto sembra suggerire la Commissione [8] e alla giurisprudenza relativa all'articolo 34 TFUE [9], la Corte non ha mai definito le «misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative», ai sensi dell'articolo 35 TFUE. Tuttavia, anche in assenza di una definizione astratta, secondo una giurisprudenza costante, la Corte ha qualificato come «misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative», ai sensi di tale articolo, le misure nazionali applicabili a tutti gli operatori attivi sul territorio nazionale che, di fatto, incidono maggiormente sull'uscita dei prodotti dal mercato dello Stato membro di esportazione che sulla commercializzazione degli stessi sul mercato nazionale di detto Stato membro [10].

39. Nello stesso ordine di idee, la Corte ha dichiarato che gli articoli 34 e 35 TFUE non consentono che, nei rapporti all'interno dell'Unione, vengano applicate norme interne le quali impongano, sia pure formalmente, la condizione della licenza d'importazione o di esportazione o altra condizione simile [11], e che l'imposizione di qualsiasi speciale formalità all'esportazione, per il ritardo che essa determina e l'effetto dissuasivo che essa ha sugli esportatori, costituisce un ostacolo per gli scambi [12].

5 V. articolo 26, paragrafo 2, TFUE.

6 V., altresì, in tal senso, Müller-Graff, P.-Chr., in von der Groeben, H., Schwarze, J., Hatje, A. (a cura di), Art. 35 AEUV, *Europäisches Unionsrecht (Kommentar)*, Band 1, 7ª ed., Nomos, Envi-Baden, 2015, punto 17.

7 V., altresì, le mie conclusioni nella causa BONVER WIN (C-311/19, EU:C:2020:640, paragrafo 50).

8 V. punto 32 del ricorso della Commissione.

9 V. sentenza dell'11 luglio 1974, Dassonville (8/74, EU:C:1974:82, punto 5). Secondo una giurisprudenza costante, l'articolo 34 TFUE si riferisce a «qualsiasi provvedimento nazionale atto ad ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, il commercio nell'ambito dell'Unione», [v. sentenza del 29 luglio 2024, BP France (C-624/22, EU:C:2024:640, punto 61)].

10 V. sentenza del 17 settembre 2020, Hidroelectrica (C-648/18, EU:C:2020:723, punto 29 e giurisprudenza ivi citata).

11 V. sentenza del 15 dicembre 1971, International Fruit Company e a. (da 51/ 71 a 54/71, EU:C:1971:128, punto 9).

12 V. sentenza del 16 marzo 1977, Commissione/Francia (68/76, EU:C:1977:48, punto 16).

40. In tale contesto giurisprudenziale, è impossibile non riconoscere che le misure in questione costituiscono misure di effetto equivalente.

b) Giustificazione ai sensi dell'articolo 36 TFUE

41. Una restrizione ai sensi dell'articolo 35 TFUE può essere giustificata solo a condizione, in primo luogo, di essere dettata da una delle considerazioni generali non economiche enunciate all'articolo 36 TFUE o da una delle ragioni imperative di interesse generale [13], quali definite progressivamente, dalla Corte attraverso la sua giurisprudenza e, in secondo luogo, di rispettare il principio di proporzionalità, il che implica che tale restrizione sia idonea a garantire, in modo coerente e sistematico, la realizzazione dell'obiettivo perseguito e non vada oltre quanto necessario per conseguirlo.

1) Sull'individuazione di una ragione imperativa di interesse generale

42. I motivi addotti a giustificazione dall'Ungheria attengono alla pubblica sicurezza di cui all'articolo 36 TFUE.

43. Poiché l'Ungheria invoca le disposizioni della direttiva 2008/114, si deve constatare che tale direttiva è irrilevante nel caso di specie. Da un lato, detta direttiva riguarda i settori dell'energia e dei trasporti [14]. Orbene, l'ambito di applicazione del decreto n. 402/2021 è notevolmente più ampio, in quanto include non solo la manutenzione delle infrastrutture critiche, ma anche la costruzione, la gestione, la manutenzione e lo sviluppo di siffatte infrastrutture. Di conseguenza, tale decreto non rientra quindi nell'ambito di applicazione della direttiva 2008/114.

44. Dall'altro lato, come risulta dal suo articolo 1, la direttiva 2008/114 si limita a stabilire una *procedura* di individuazione e designazione delle infrastrutture critiche dell'Unione [15].

45. L'unica cosa che si può trarre dalla direttiva 2008/114 è un'ovvietà: il legislatore dell'Unione [16] ritiene che le infrastrutture critiche rivestano un'importanza particolare all'interno dell'Unione. Ciò non dovrebbe sorprendere.

46. Secondo una costante giurisprudenza, l'ordine pubblico e la pubblica sicurezza possono essere invocati solamente in caso di minaccia effettiva e sufficientemente grave a uno degli interessi fondamentali della collettività [17]. Quando si tratta nello specifico di un obiettivo connesso alla sicurezza dell'approvvigionamento, la Corte ha parimenti dichiarato che tale obiettivo può essere invocato solamente in caso di minaccia effettiva e sufficientemente grave a uno degli interessi fondamentali della collettività [18]. A tal proposito, la Corte ha precisato che non si può ritenere che l'obiettivo inteso a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento a favore del settore edile, in particolare a livello locale, per quanto riguarda determinate materie prime di base, vale a dire la

[13] Parimenti definite «ragion[i] imperativ[e] di interesse generale» [v. sentenza del 16 dicembre 2008, Gysbrechts e Santurel Inter (C-205/07, EU:C:2008:730, punto 45)], «esigenz[e] imperativ[e] di interesse generale» [v. sentenza del 17 settembre 2020, Hidroelectrica (C-648/18, EU:C:2020:723, punto 34)] oppure «obiettiv[i] di interesse generale» (v. sentenza del 21 giugno 2016, New Valmar (C-15/15, EU:C:2016:464, punto 48).

[14] V. considerando 5 e 9 della direttiva 2008/114.

[15] Oltre a un approccio comune per la valutazione della necessità di migliorarne la protezione al fine di contribuire alla protezione delle persone.

[16] Quest'ultimo si è d'altronde fondato sull'articolo 352 TFUE, verosimilmente in assenza di altre basi giuridiche.

[17] V., a titolo di esempio, sentenza del 14 marzo 2000, Église de scientologie (C-54/99, EU:C:2000:124, punto 17).

[18] V., da ultimo, sentenza del 13 luglio 2023, Xella Magyarország (C-106/22, EU:C:2023:568, punti 66 e 67 e giurisprudenza ivi citata).

ghiaia, la sabbia e l'argilla, derivanti da un'attività di estrazione mineraria, rientri, alla pari dell'obiettivo legato alla sicurezza dell'approvvigionamento dei settori del petrolio, delle telecomunicazioni e dell'energia, tra gli «interessi fondamentali della collettività» [19].

47. Di conseguenza, propongo di escludere la sicurezza dell'approvvigionamento delle infrastrutture critiche quale ragione imperativa di interesse generale,

48. Di contro, sarei, in linea di principio, sensibile all'argomento dell'Ungheria secondo il quale il decreto n. 402/2021 persegue interessi sociali come la costruzione di alloggi [20]. Tuttavia, ritengo che l'Ungheria non abbia fornito prove sufficienti a fondamento di una siffatta constatazione. Fatto valere in modo astratto, temo che il nesso tra la restrizione e la giustificazione, così dedotta, sia troppo tenue.

2) Sul carattere appropriato

49. L'analisi che segue è esposta per il caso in cui la Corte ritenesse sussistente una ragione imperativa di interesse generale che giustifica l'ostacolo in questione.

50. Occorre chiedersi se il decreto n. 402/2021 sia idoneo [21] a conseguire l'obiettivo di garantire la sicurezza dell'approvvigionamento delle infrastrutture critiche nel settore edile. Conformemente a una costante giurisprudenza, una normativa nazionale è idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo ricercato solo qualora risponda realmente all'intento di raggiungerlo in modo coerente e sistematico [22].

51. Alla luce di tale giurisprudenza, ritengo che il decreto n. 402/2021 non sia idoneo a garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito.

52. In primo luogo, il decreto n. 402/2021 è limitato alle esportazioni. Di contro, per quanto riguarda le transazioni sul mercato nazionale, agli operatori non è imposto alcun obbligo di notifica. Per le autorità nazionali non è previsto alcun diritto di prelazione o di acquisto. Di conseguenza, vi è una mancanza di coerenza nel sistema istituito da tale decreto.

53. In secondo luogo, il decreto n. 402/2021 non definisce le circostanze in cui possa essere esercitato il diritto di prelazione di cui dispongono le autorità nazionali. Tale decreto si limita infatti a stabilire che, dopo la notifica delle esportazioni dei materiali da costruzione, le autorità nazionali dispongono di dieci giorni lavorativi per adottare una decisione in merito all'esercizio del diritto di prelazione e di acquisto relativo ai materiali da costruzione notificati. Pertanto, come sottolinea la Commissione, l'adeguatezza delle misure previste da detto decreto dipende, in realtà, dalla futura evoluzione delle circostanze di fatto della sua attuazione e dalle caratteristiche proprie di tale attuazione.

54. Il governo ungherese non ha quindi dimostrato che il decreto n. 402/2021 sia idoneo a garantire la realizzazione dell'obiettivo di interesse pubblico invocato.

[19] V. sentenza del 13 luglio 2023, Xella Magyarország (C-106/22, EU:C:2023:568, punti 66, 67 e 69 e giurisprudenza ivi citata).

[20] Viceversa, propongo di respingere a priori le ragioni economiche addotte dall'Ungheria come l'idea di rilanciare l'economia nazionale.

[21] Nella propria giurisprudenza, la Corte utilizza talvolta il termine «idoneità». V., ad esempio, sentenza del 23 gennaio 2014, Commissione/Belgio (C-296/12, EU:C:2014:24, punto 33). Nelle presenti conclusioni impiegherò comunque i termini «idoneo a» e «appropriato».

[22] V. sentenza del 7 novembre 2024, Centro di Assistenza Doganale Mellano (C-503/23, EU:C:2024:933, punto 84 e giurisprudenza ivi citata).

3) Sul carattere necessario

55. Per quanto riguarda la necessità del decreto n. 402/2021 per realizzare l'obiettivo di cui trattasi, si deve constatare che sono ipotizzabili misure meno restrittive, quali una raccolta di informazioni fondata su un semplice obbligo di *comunicazione* dei dati relativi alle transazioni riguardanti materiali da costruzione, accompagnata, per i casi di eventuale carenza, da provvedimenti più chiaramente circoscritti.

B. La violazione dell'articolo 2, paragrafo 1, e dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera e), TFUE (seconda censura)

1. Argomenti delle parti

56. La Commissione ritiene che la restrizione prevista dal decreto n. 402/2021 si applichi anche alle esportazioni dall'Ungheria verso paesi terzi e costituisca una misura rientrante nella politica commerciale comune; afferma inoltre che tale Stato membro non avrebbe dovuto adottare misure in materia. Evidenziando che tale decreto non attua un atto adottato dall'Unione e che l'Unione non ha autorizzato l'Ungheria ad adottare detto decreto, tale istituzione reputa che l'Ungheria abbia violato l'articolo 2, paragrafo 1, e l'articolo 3, paragrafo 1, lettera e), TFUE.

57. Il governo ungherese sostiene che il decreto n. 402/2021 non viola la competenza esclusiva dell'Unione nel settore della politica commerciale comune. Esso fa valere che tale decreto è fondato su motivi di ordine pubblico rientranti nell'ambito di applicazione dell'articolo 10 del regolamento 2015/479.

2. Analisi

58. A termini dell'articolo 2, paragrafo 1, TFUE, quando i Trattati attribuiscono all'Unione una competenza esclusiva in un determinato settore, solo l'Unione può legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti. Gli Stati membri possono farlo autonomamente solo se autorizzati dall'Unione oppure per dare attuazione agli atti dell'Unione. L'articolo 3, paragrafo 1, lettera e), TFUE, da parte sua, stabilisce che la politica commerciale comune costituisce una siffatta competenza esclusiva.

59. È pacifico che l'Ungheria ha adottato un atto giuridicamente vincolante in un settore rientrante nella politica commerciale comune.

60. È proprio esercitando tale competenza esclusiva in materia di politica commerciale comune, al fine di istituire un regime comune applicabile alle esportazioni (delle merci), che il legislatore dell'Unione ha adottato il regolamento 2015/479 [23]. L'articolo 1 di tale regolamento che enuncia il «principio fondamentale» [24] sancisce che «[l]e esportazioni dell'Unione verso i paesi terzi sono libere, vale a dire non soggette a restrizioni quantitative, ad eccezione di quelle applicate conformemente al presente regolamento». Ai sensi del suo articolo 10, fatte salve le altre

[23] In sostanza, il regime comune applicabile alle esportazioni risale al 1969: il regolamento 2015/479 ha abrogato il regolamento (CE) n. 1061/2009 del Consiglio, del 19 ottobre 2009, relativo all'instaurazione di un regime comune applicabile alle esportazioni (GU 2009, L 291, pag. 1), che a sua volta aveva abrogato il regolamento (CEE) n. 2603/69 del Consiglio, del 20 dicembre 1969, relativo all'instaurazione di un regime comune applicabile alle esportazioni (GU 1969, L 324, pag. 25).

[24] V. titolo del capo I del regolamento 2015/479.

disposizioni dell'Unione, detto regolamento non osta all'adozione o all'applicazione, da parte degli Stati membri, di restrizioni quantitative all'esportazione giustificate da motivi di moralità pubblica, di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali, di protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale, o di tutela della proprietà industriale e commerciale [25].

61. La formulazione di tale disposizione è pressoché identica a quella dell'articolo 36 TFUE. Ciò implica, a mio avviso, che il legislatore dell'Unione ha inteso estendere la facoltà per uno Stato membro, prevista dal diritto primario dall'articolo 36 TFUE, di limitare le esportazioni in seno del mercato interno [26] alle esportazioni al di fuori di tale mercato interno.

62. Ne consegue che le condizioni di cui all'articolo 10 del regolamento 2015/479 non sono soddisfatte. A tal riguardo, rinvio all'analisi da me svolta in reazione all'articolo 36 TFUE: non sussistono ragioni imperative di interesse generale che possano giustificare la restrizione di cui trattasi nel caso di specie [27]. Ad ogni modo, tale restrizione non è né appropriata né necessaria.

63. Di conseguenza, l'Ungheria ha agito in un settore di competenza esclusiva senza esservi autorizzata dall'Unione.

C. Violazione dell'articolo 5, paragrafo 1, e dell'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 2015/1535 (terza censura)

1. Argomenti delle parti

64. La Commissione contesta all'Ungheria di non aver rispettato il periodo di sospensione di tre mesi, previsto all'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 2015/1535. Essa afferma che le autorità ungheresi le hanno comunicato il progetto notificato il 30 giugno 2021 e che, di conseguenza, adottando il decreto n. 402/2021 l'8 luglio 2021, ossia prima della scadenza di tale periodo di sospensione, il 1º ottobre 2021, tale Stato membro ha violato la disposizione in parola.

[25] A tal riguardo, desidero ricordare che, ovviamente, come discende dalla giurisprudenza della Corte, al di là della sua formulazione letterale, l'articolo 10 del regolamento 2015/479 si applica anche alle misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative all'esportazione. Nelle cause Werner e Leifer, che avevano ad oggetto l'interpretazione di uno dei precursori del regolamento 2015/479, vale a dire il regolamento 2603/69, si poneva la questione se la disposizione che corrispondeva all'articolo 10 del regolamento 2015/479 e il cui testo è identico a quest'ultimo, comprendesse anche le misure di effetto equivalente. Secondo la Corte, la differenza di formulazione tra l'articolo 35 TFUE e l'articolo 10 del regolamento n. 2603/69 era irrilevante. Non limitandosi a un'interpretazione letterale ed esaminando il contesto e gli obiettivi perseguiti dal regolamento n. 2603/69, la Corte ha statuito che un regolamento, fondato sull'articolo 207 TFUE e avente lo scopo di attuare il principio, enunciato all'articolo 1 del regolamento stesso, della libera esportazione a livello dell'Unione, non può escludere dal proprio ambito di applicazione provvedimenti adottati dagli Stati membri i cui effetti siano equivalenti a una restrizione quantitativa, qualora la loro applicazione possa risolversi in un divieto di esportazione [v. sentenze del 17 ottobre 1995, Werner (C-70/94, EU:C:1995:328, punto 22)] e Leifer e a. (C-83/94, EU:C:1995:329, punto 23). V. altresì conclusioni dell'avvocato generale Jacobs nella causa Werner (C-70/94, EU:C:1995:151, paragrafo 31) e conclusioni dell'avvocato generale Jacobs nella causa Richardt e "Les Accessoires Scientifiques" (C-367/89, EU:C:1991:199, paragrafi da 19 a 22).

[26] A condizione, beninteso, che siano soddisfatti i requisiti derivanti da tale disposizione nonché dagli altri principi, come il principio di proporzionalità.

[27] La Corte ha sottolineato che «[a]ttribuire un'interpretazione più restrittiva a[lla nozione di pubblica sicurezza] utilizzata nell'articolo [10] del regolamento equivarrebbe ad autorizzare gli Stati membri a restringere la circolazione delle merci nell'ambito del mercato interno in misura maggiore di quanto avviene con i paesi terzi» [v. sentenza del 17 ottobre 1995, Werner (C-70/94, EU:C:1995:328, punto 25)]. Tuttavia, ritengo che, in mancanza di ulteriori indicazioni o argomenti dedotti dall'Ungheria nella presente causa, non vi sia ragione di interpretare la nozione di «pubblica sicurezza» in modo diverso nel contesto dell'articolo 36 TFUE e in quello dell'articolo 10 del regolamento 2015/479.

65. Inoltre, contestando all'Ungheria di non averle comunicato il progetto di decreto modificato, le cui modifiche erano importanti rispetto al progetto notificato, la Commissione sostiene che tale Stato membro ha violato l'articolo 5, paragrafo 1, della direttiva 2015/1535. Essa ricorda che uno Stato membro deve procedere a una nuova notifica di un progetto qualora apporti modifiche importanti a quest'ultimo successivamente alla sua notifica e che, in forza dell'articolo 5, paragrafo 1, terzo comma, di tale direttiva, una modifica apportata deve considerarsi importante, in particolare, quando abbrevia il calendario di applicazione inizialmente previsto per il progetto.

66. Il governo ungherese sostiene di non aver violato la direttiva 2015/1535, poiché l'adozione urgente del decreto n. 402/2021 era giustificata da motivi di pubblica sicurezza, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 7, lettera a), di tale direttiva, che consente di derogare al rispetto del periodo di sospensione di tre mesi, di cui all'articolo 6, paragrafo 1, di detta direttiva. Esso sottolinea che la ripresa della domanda dei materiali da costruzione dopo la pandemia di coronavirus minacciava di provocare una carenza nel 2021 e che, pertanto, si imponeva un'azione urgente per evitare una situazione del genere. Detto governo afferma che, nei limiti in cui tale decreto non è stato notificato alla Commissione a causa di siffatta urgenza, esso si è impegnato a non applicare sanzioni alle imprese non osservanti l'obbligo di notifica imposto dal suddetto decreto o non in possesso dell'avviso di ricevimento di tale notifica.

2. Analisi

a) Sull'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 2015/1535

67. Il 30 giugno 2021 le autorità ungheresi hanno notificato il progetto di decreto alla Commissione in quanto progetto di regola tecnica, ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1, del regolamento 2015/1535.

68. A seguito di tale notifica, conformemente all'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 2015/1535, ha avuto inizio la decorrenza di un periodo di sospensione di tre mesi durante il quale l'adozione di tale progetto avrebbe dovuto essere sospesa.

69. Tuttavia, il decreto n. 402/2021 è stato pubblicato nel *Magyar Közlöny* l'8 luglio 2021 e la sua entrata in vigore ha avuto luogo, in forza del suo articolo 9 e con l'eccezione per quanto riguarda il suo articolo 10, il giorno successivo a quello di tale pubblicazione. Ne consegue che tale decreto è stato adottato ben prima della scadenza del periodo di sospensione di tre mesi.

70. Ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 7, lettera a), della direttiva 2015/1535, gli Stati membri non sono tenuti a rispettare tale periodo di sospensione di tre mesi allorché, per motivi urgenti giustificati da una situazione grave e imprevedibile inerente alla tutela della salute delle persone e degli animali, alla preservazione dei vegetali o alla sicurezza e, per le regole relative ai servizi, giustificati anche da motivi di ordine pubblico, in particolare in materia di tutela dei minori, essi si trovino nella necessità di elaborare in tempi brevissimi regole tecniche da adottare e mettere in vigore con effetto immediato, senza alcuna possibilità di consultazione.

71. Come discende dalla formulazione dell'articolo 6, paragrafo 7, lettera a), della direttiva 2015/1535, la situazione di cui trattasi deve essere *grave e imprevedibile* e non potenziale. A tal riguardo, la Corte ha già avuto occasione di chiarire che uno Stato membro non può avvalersi dell'eccezione prevista da tale disposizione qualora non esista, in tale Stato membro, una

situazione prevista in tale disposizione [28].

72. Orbene, il governo ungherese menziona unicamente un *rischio* di carenza di materiali da costruzione in Ungheria. Di conseguenza, le condizioni di applicazione dell'articolo 6, paragrafo 7, lettera a), della direttiva 2015/1535 non sono soddisfatti. Ne deriva che il decreto n. 402/2021 è stato adottato prima della scadenza del periodo di sospensione di tre mesi, il che implica che l'articolo 6, paragrafo 1, di tale direttiva è stato violato.

b) Sull'articolo 5, paragrafo 1, della direttiva 2015/1535

73. In forza dell'articolo 5, paragrafo 1, terzo comma, della direttiva 2015/1535, gli Stati membri procedono a una nuova comunicazione alla Commissione del progetto di regola tecnica secondo le modalità stabilite al primo e secondo comma di tale paragrafo qualora essi apportino al progetto di regola tecnica modifiche importanti che ne alterino l'ambito di applicazione, ne abbrevino il calendario di applicazione inizialmente previsto, aggiungano o rendano più rigorosi le specificazioni o i requisiti.

74. Ai sensi dell'articolo 3 del progetto notificato, le disposizioni di quest'ultimo si sarebbero applicate a decorrere dal 1º ottobre 2021. Per contro, ai sensi degli articoli 9 e 11 del decreto n. 402/2012, l'obbligo di notifica delle esportazioni si applica alle esportazioni a decorrere dal 15 luglio 2021.

75. Una siffatta riduzione dei termini per l'applicazione inizialmente previsti costituisce una modifica importante del progetto notificato, che comporta l'obbligo di una nuova comunicazione alla Commissione [29].

76. Di conseguenza, non avendo notificato il progetto di decreto modificato, le autorità ungheresi hanno violato l'articolo 5, paragrafo 1, della direttiva 2015/1535.

V. Conclusione

77. Alla luce delle suesposte considerazioni, propongo che la Corte di giustizia voglia:

– dichiarare che, adottando l'a gazdaság újraindítása érdekében meghozandó, az építőipari ellátásbiztonság szempontjából stratégiai jelentőségű nyersanyagok és termékek kivitelével kapcsolatos regisztrációs eljárásról és egyéb intézkedésekről szóló 402/2021 (VII. 8.) kormányrendelet [decreto governativo n. 402/2021 (VII. 8.), relativo alle procedure di registrazione e ad altre misure da adottare per il rilancio dell'economia per quanto riguarda l'esportazione delle materie prime e dei prodotti di importanza strategica per la sicurezza dell'approvvigionamento nel settore edile], che ha introdotto una procedura applicabile all'esportazione delle materie prime e dei materiali da costruzione, l'Ungheria è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti ai sensi degli articoli 35 e 36 TFUE, dell'articolo 2, paragrafo 1, e dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera e), TFUE, nonché dell'articolo 5, paragrafo 1, e

[28] V. sentenza del 26 ottobre 2006, Commissione/Grecia (C-65/05, EU:C:2006:673, punto 65). In detta sentenza, la Corte ha interpretato l'identica disposizione del precursore della direttiva 2015/1535, vale a dire l'articolo 9, paragrafo 7, primo trattino, della direttiva 98/34/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 giugno 1998, che prevede una procedura d'informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche (GU 1998, L 204, pag. 37), come modificata dalla direttiva 98/48/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 luglio 1998 (GU 1998, L 217, pag. 18).

[29] V., altresì, sentenza del 10 luglio 2014, Ivansson e a. (C-307/13, EU:C:2014:2058, punto 44).

dell'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2015/1535 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 settembre 2015, che prevede una procedura d'informazione nel settore delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione;

– condannare l'Ungheria alle spese.