Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)

18 ottobre 2012*

«Libera circolazione delle merci — Restrizioni quantitative e misure d'effetto equivalente — Rivestimenti interni dei camini e delle canne fumarie — Assenza di una marcatura di conformità CE — Commercializzazione esclusa»

Nella causa C-385/10,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Consiglio di Stato, con decisione del 27 aprile 2010, pervenuta in cancelleria il 30 luglio 2010, nel procedimento

Elenca Srl

contro

Ministero dell'Interno,

LA CORTE (Quinta Sezione)

composta dal sig. M. Ilešič, facente funzione di presidente della Quinta sezione, dai sigg. E. Levits (relatore) e J.-J. Kasel, giudici,

avvocato generale: sig. Y. Bot

cancelliere: sig.ra A. Impellizzeri

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 28 settembre 2011,

considerate le osservazioni presentate:

— per l'Elenca Srl, da E. Pasquinelli e G. Saltini, avvocati;

— per il governo italiano, da G. Palmieri, in qualità di agente, assistita da C. Colelli, avvocato dello Stato;

— per il governo ceco, da M. Smolek e T. Müller, in qualità di agenti;

— per il governo ungherese, da K. Szíjjártó e Z. Tóth, nonché da G. Koós, in qualità di agenti;

— per la Commissione europea, da C. Zadra e G. Zavvos, in qualità di agenti,

* Lingua processuale: l'italiano.

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

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione della direttiva 89/106/CEE del Consiglio, del 21 dicembre 1988, relativa al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati Membri concernenti i prodotti da costruzione (GU 1989, L 40, pag. 12), come modificata dal regolamento (CE) n. 1882/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 settembre 2003 (GU L 284, pag. 1; in prosieguo: la «direttiva 89/106») nonché sull'interpretazione delle disposizioni del Trattato FUE relative alla libera circolazione delle merci.

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra l'Elenca Srl (in prosieguo: l'«Elenca»), che commercializza guaine gonfiabili per camini e canne fumarie, ed il Ministero dell'Interno in merito ad una regolamentazione nazionale concernente l'immissione sul mercato di dette guaine in Italia.

Contesto normativo

La normativa dell'Unione

3 L'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva 89/106 enuncia:

«Gli Stati membri prendono le misure necessarie per far sì che i prodotti di cui all'articolo 1 destinati ad essere impiegati in opere possano essere immessi sul mercato solo se idonei all'impiego previsto, se hanno cioè caratteristiche tali che le opere in cui devono essere inglobati, montati, applicati o installati possano, se adeguatamente progettate e costruite, soddisfare i requisiti essenziali di cui all'articolo 3, se e nella misura in cui tali opere siano soggette a regolamentazioni che prevedano tali requisiti».

4 L'articolo 4, paragrafo 2, di tale direttiva prevede quanto segue:

«Gli Stati membri presumono idonei al loro impiego i prodotti che consentono alle opere in cui sono utilizzati, se adeguatamente progettate e costruite, di soddisfare i requisiti essenziali di cui all'articolo 3 qualora i suddetti prodotti rechino la marcatura CE che indica che essi soddisfano tutte le disposizioni della presente direttiva, comprese le procedure di valutazione di conformità previste al capitolo V e la procedura prevista al capitolo III. La marcatura CE attesta:

a) che sono conformi alle relative norme nazionali in cui sono state trasposte le norme armonizzate, i cui estremi sono stati pubblicati nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*. Gli Stati membri pubblicano gli estremi di tali norme nazionali;

b) che sono conformi ad un benestare tecnico europeo rilasciato secondo la procedura di cui al capitolo III, oppure

c) che sono conformi alle specificazioni tecniche di cui al paragrafo 3 nella misura in cui non esistano specificazioni armonizzate; un elenco di tali specificazioni nazionali è redatto secondo la procedura prevista all'articolo 5, paragrafo 2».

5 L'articolo 6 della direttiva citata dispone quanto segue:

«1. Gli Stati membri non ostacolano la libera circolazione, l'immissione sul mercato o l'utilizzazione nel proprio territorio di prodotti che soddisfano le disposizioni della presente direttiva.

Gli Stati membri provvedono affinché l'utilizzazione di tali prodotti ai fini cui sono destinati non venga proibita da norme o condizioni imposte da organismi pubblici o privati che agiscono sotto forma di impresa pubblica o di organismo pubblico, in base ad una posizione di monopolio.

2. Gli Stati membri consentono tuttavia che i prodotti non contemplati dall'articolo 4, paragrafo 2, siano immessi sul mercato nel proprio territorio, se soddisfano prescrizioni nazionali conformi al Trattato, fintantoché le specificazioni tecniche europee di cui ai capitoli II e III [non] dispongano diversamente. La Commissione ed il comitato di cui all'articolo 19 seguono e rivedono periodicamente l'evoluzione delle specificazioni tecniche europee.

(...)».

La normativa nazionale

6 Il decreto legislativo n. 152/2006, del 4 aprile 2006, prevede al paragrafo 1 del suo articolo 285 intitolato «Caratteristiche tecniche»:

«Gli impianti termici civili di potenza termica nominale superiore al valore di soglia devono rispettare le caratteristiche tecniche previste dalla parte II dell'Allegato IX alla parte quinta del presente decreto pertinenti al tipo di combustibile utilizzato (...)».

7 L'allegato IX del suddetto decreto legislativo, intitolato «Impianti termici civili», nella parte II, intitolata «Requisiti tecnici e costruttivi», dispone quanto segue:

«2. Caratteristiche dei camini

(…)

2.7 Gli impianti (...) devono essere dotati di camini realizzati con prodotti su cui sia stata apposta la marcatura "CE". In particolare, tali camini devono:

— essere realizzati con materiali incombustibili;

(…)».

8 La circolare n. 4853/2009 del Ministero dell'Interno – Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile – Direzione centrale per la prevenzione e sicurezza tecnica (in prosieguo: la «circolare impugnata») così recita:

«(...) [I] sistemi per il rivestimento interno di condotti fumari realizzati con materiale plastico (...) rientrano nel campo di applicazione della direttiva 89/106/CEE. Ad oggi non risulta ancora disponibile alcuna norma armonizzata specifica. L'unica norma elaborata dal CEN applicabile a condotti fumari realizzati in materiale plastico (...) è la EN 14471/2005 [che] esclude infatti esplicitamente quelli applicati allo scopo di modificare le proprietà della superficie a contatto con i prodotti della combustione. La marcatura CE di tali sistemi potrebbe pertanto essere possibile solo con riferimento ad un Benestare Tecnico Europeo, rilasciato da un organismo membro dell'EOTA.

(...)

[L']impiego dei prodotti di cui trattasi è da escludere in impianti termici civili aventi potenza nominale superiore a 35 kW;

per gli impianti termici al di sotto dei 35 kW, (...), è comunque parere dell'Amministrazione scrivente che l'eventuale utilizzo di tali prodotti debba essere ristretto esclusivamente a quelli recanti la marcatura CE sulla base di un benestare tecnico europeo, installati in conformità all'uso previsto dal fabbricante».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

9 L'Elenca importa e distribuisce sul mercato italiano guaine termoindurenti gonfiabili per camini e canne fumarie prodotte in Ungheria. Le guaine di cui trattasi consentono di risanare vecchi camini e vecchie canne fumarie senza effettuazione di opere murarie. Tale tecnologia è stata introdotta su vari mercati europei, soprattutto su quello italiano, in alternativa ai sistemi tradizionali precedentemente utilizzati, consistenti nell'installazione di canne fumarie esterne, in prevalenza in acciaio inox o ceramica, o di tubi rigidi all'interno degli edifici.

10 Secondo l'Elenca, la circolare impugnata, basata sul decreto legislativo n. 152/2006, viola in particolare gli articoli 34 TFUE-37 TFUE, in quanto subordinare la possibilità di commercializzazione di un prodotto proveniente da un altro Stato membro dell'Unione europea (nella specie l'Ungheria) ad un requisito tecnico, ossia l'apposizione della marcatura CE, al quale non è possibile ottemperare, in quanto non esiste allo stato una corrispondente norma armonizzata, ne impedisce di fatto la possibilità di importazione e distribuzione.

11 Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio ha dichiarato inammissibile il ricorso presentato dalla Elenca diretto all'annullamento della circolare impugnata, in quanto quest'ultima non aveva natura di atto regolamentare e non era passibile di impugnazione.

12 L'Elenca ha interposto appello dinanzi al Consiglio di Stato avverso detta decisione. Il giudice del rinvio ha accolto il ricorso dell'Elenca, ritenendo che la circolare impugnata pregiudicasse la situazione giuridica di detta società. Essa condivide parimenti i dubbi di quest'ultima sulla legittimità della normativa nazionale con riferimento al diritto dell'Unione.

13 In tali circostanze, il Consiglio di Stato ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se la circolare impugnata in primo grado e le norme interne nella stessa invocate siano compatibili o meno con il diritto comunitario e con le norme sopra specificamente richiamate; in particolare, se le stesse violino i principi e le regole poste dalla direttiva 89/106(...) concernente i prodotti da costruzione, la quale non impone in alcun modo la marcatura CE e prevede anzi (all'articolo 6, paragrafi 1 e 2 [della direttiva 89/106]) che gli Stati membri "non ostacolano la libera circolazione, l'immissione sul mercato o l'utilizzazione nel proprio territorio di prodotti che soddisfano le disposizioni" della direttiva [89/106], provvedendo affinché "l'utilizzazione di tali prodotti ai fini cui sono destinati non venga proibita da norme o condizioni imposte da organismi pubblici o privati, che agiscono sotto forma di impresa pubblica o di organismo pubblico, in base ad una posizione di monopolio" e consentendo che "i prodotti non contemplati dall'articolo 4, paragrafo 2 [della direttiva 89/106], siano immessi sul mercato nel proprio territorio, se soddisfano prescrizioni nazionali conformi al Trattato, fintantoché le specificazioni tecniche europee di cui ai capitoli II e III [non] dispongano diversamente";

2) Se la circolare impugnata e le norme interne in essa invocate violino, in particolare, gli articoli da 34 TFUE a 37 TFUE, che vietano le restrizioni all'importazione e le misure di effetto equivalente; e ciò in quanto il subordinare la commercializzazione di un prodotto proveniente da un altro Stato

[dell'Unione], come nel caso in esame, ad un requisito tecnico, ossia l'apposizione del marchio CE – apposizione che sarebbe possibile e legittima solo ove esistesse una corrispondente norma armonizzata – viene in effetti ad impedire l'importazione e la distribuzione del prodotto di cui trattasi sul territorio dello Stato italiano, in contrasto con i principi dettati con le citate norme del Trattato CE e del diritto comunitario, che garantiscono la libertà e la concorrenza, esigendo principi capaci di assicurare un trattamento non discriminatorio, paritario, nonché trasparenza, proporzionalità e rispetto dei diritti delle singole imprese;

3) Se, ancora, il quadro di regole derivanti dal diritto comunitario, improntato a garantire una concorrenza effettiva anche nel settore nell'ambito del quale si inserisce la controversia in esame, non avrebbe dovuto imporre al legislatore nazionale ed all'amministrazione di evitare l'adozione delle misure normative indicate nella circolare [impugnata] e nel d.lgs. n. 152/2006 sopra menzionati;

4) Se, infine, la tutela del pluralismo e della concorrenza nel settore garantita dal diritto europeo sia assicurata da una disciplina nazionale – come il d.lgs. n. 152/2006 (in particolare con riguardo all'articolo 285 e alla parte II dell'Allegato IX, punti 2.7 e 3.4) – i quali prevedono e impongono i limiti sopra precisati».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima questione

14 Con la sua prima questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se la direttiva 89/106 debba essere interpretata nel senso che osta a prescrizioni nazionali che subordinano d'ufficio la commercializzazione di prodotti da costruzione, quali quelli di cui trattasi nel procedimento principale, provenienti da un altro Stato membro, all'apposizione della marcatura CE.

15 A tal riguardo, occorre ricordare che lo scopo principale della direttiva 89/106 è l'eliminazione degli ostacoli agli scambi mediante l'introduzione di condizioni che consentano ai prodotti da costruzione di essere liberamente commercializzati all'interno dell'Unione. A tal fine, detta direttiva precisa i requisiti essenziali che i prodotti da costruzione devono soddisfare, requisiti attuati da norme armonizzate e da norme nazionali di trasposizione, da benestare tecnici europei nonché da specificazioni tecniche nazionali riconosciute a livello dell'Unione (v., in tal senso, sentenza del 13 marzo 2008, Commissione/Belgio, C-227/06, punto 31).

16 È pacifico che le guaine gonfiabili per camini e canne fumarie in questione sono «prodotti da costruzione», ai sensi della direttiva 89/106.

17 Per di più, in udienza è stato evidenziato che detti prodotti da costruzione non sono oggetto né di una norma armonizzata o di un benestare tecnico europeo, né di una specifica tecnica nazionale riconosciuta a livello dell'Unione, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva 89/106.

18 Orbene, per quanto riguarda un prodotto da costruzione non rientrante nell'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva 89/106, l'articolo 6, paragrafo 2, della stessa dispone che gli Stati membri autorizzano la sua immissione sul mercato nel loro territorio se tale prodotto soddisfa prescrizioni nazionali conformi al Trattato, fintantoché le specifiche tecniche europee non dispongano altrimenti (v., in tal senso, sentenza Commissione/Belgio, cit., punto 33, nonché sentenza del 1° marzo 2012, Ascafor e Asidac, C-484/10, punto 40).

19 Ne deriva che uno Stato membro non può esigere d'ufficio l'apposizione della marcatura CE su un prodotto da costruzione non rientrante nell'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva 89/106, proveniente da un altro Stato membro, affinché detto prodotto possa essere commercializzato nel suo territorio. Tale Stato può assoggettare detta commercializzazione solo a prescrizioni nazionali che sono conformi agli obblighi derivanti dal Trattato, segnatamente al principio della libera circolazione delle merci enunciato agli articoli 34 TFUE e 36 TFUE (v. sentenze citate Commissione/Belgio, punto 34, nonché Ascafor e Asidac, punto 50).

20 Pertanto, occorre rispondere alla prima questione che la direttiva 89/106 deve essere interpretata nel senso che essa osta a prescrizioni nazionali che subordinano d'ufficio la commercializzazione di prodotti da costruzione, quali quelli di cui trattasi nel procedimento principale, provenienti da un altro Stato membro, all'apposizione della marcatura CE.

Sulla seconda questione

21 Con la sua seconda questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se gli articoli 34 TFUE-37 TFUE debbano essere interpretati nel senso che ostano a prescrizioni nazionali che subordinano d'ufficio la commercializzazione di prodotti da costruzione, come quelli di cui trattasi nel procedimento principale, provenienti da un altro Stato membro, alla marcatura CE.

Sull'esistenza di un ostacolo alla libera circolazione delle merci

22 Secondo costante giurisprudenza, ogni normativa commerciale degli Stati membri idonea ad ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, il commercio nell'ambito dell'Unione deve essere considerata come una misura d'effetto equivalente a restrizioni quantitative ai sensi dell'articolo 34 TFUE (v., in particolare, sentenze dell'11 luglio 1974, Dassonville, 8/74, Racc. pag. 837, punto 5, e del 2 dicembre 2010, Ker-Optika, C-108/09, Racc. pag. I-12213, punto 47). Pertanto, il solo fatto di essere dissuaso dall'introdurre o dal commercializzare i prodotti di cui trattasi nello Stato membro interessato costituisce per l'importatore un ostacolo alla libera circolazione delle merci (sentenza del 12 luglio 2012, C-171/11, Fra.bo, punto 22 e giurisprudenza ivi citata).

23 Da giurisprudenza parimenti costante risulta che l'articolo 34 TFUE riflette l'obbligo di rispettare i principi di non discriminazione e di mutuo riconoscimento dei prodotti legalmente fabbricati e commercializzati in altri Stati membri e di assicurare, altresì, ai prodotti dell'Unione libero accesso ai mercati nazionali (v. sentenze del 10 febbraio 2009, Commissione/Italia, C-110/05, Racc. pag. I-519, punto 34, e Ker-Optika, cit., punto 48).

24 Nella fattispecie, la condizione relativa alla marcatura CE, prevista dalle prescrizioni nazionali pertinenti, benché applicabile senza distinzione, vieta la commercializzazione in Italia dei prodotti da costruzione controversi, commercializzati legalmente in altri Stati membri.

25 Ciò premesso, l'obbligo di marcatura CE deve essere considerato come avente un effetto equivalente ad una restrizione quantitativa all'importazione ai sensi dell'articolo 34 TFUE e costituisce, pertanto, un ostacolo alla libera circolazione delle merci.

Sulla giustificazione all'ostacolo alla libera circolazione delle merci

26 È pacifico che un ostacolo alla libera circolazione delle merci può essere giustificato da motivi di interesse generale indicati nell'articolo 36 TFUE, oppure da ragioni imperative. In entrambi i casi, la misura nazionale deve essere idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito e non deve andare oltre quanto necessario per il suo raggiungimento (v. citate sentenze Ker-Optika, punto 57, nonché Ascafor e Asidac, punto 58).

27 Nella fattispecie, il governo italiano sottolinea che la normativa nazionale controversa è giustificata dall'obiettivo di tutela della pubblica sicurezza, della salute e della vita delle persone in quanto è diretta a garantire che prodotti del tipo di cui trattasi soddisfino i requisiti di sicurezza richiesti.

28 Sebbene, a tale titolo, sia certamente pacifico che, in assenza di norme armonizzatrici, spetta agli Stati membri decidere del livello a cui intendono garantire la tutela della salute e della vita delle persone e della necessità di controllare i prodotti interessati al momento del loro uso (v., in tal senso, sentenze del 27 giugno 1996, Brandsma, C-293/94, Racc. pag. I-3159, punto 11, e del 10 novembre 2005, Commissione/Portogallo, C-432/03, Racc. pag. I-9665, punto 44), occorre tuttavia constatare che una normativa che vieta in maniera automatica ed assoluta la commercializzazione nel territorio nazionale di prodotti legalmente commercializzati in altri Stati membri, perché detti prodotti non recano la marcatura CE, non è compatibile con il requisito di proporzionalità posto dal diritto dell'Unione.

29 Infatti, come sottolineato in particolare dal governo ungherese e dalla Commissione, detto requisito rigoroso della marcatura CE che impedisce, a monte, l'applicazione stessa del principio del mutuo riconoscimento dei prodotti per i quali il legislatore europeo non ha effettuato una piena armonizzazione o redatto benestare tecnici europei, vietando il controllo dell'osservanza, da parte dei prodotti controversi, dei requisiti di sicurezza richiesti sulla base delle procedure di omologazione e di certificazione realizzate nello Stato membro d'origine, va oltre quanto necessario per raggiungere l'obiettivo di sicurezza perseguito.

30 Con riferimento a quanto precede, occorre rispondere alla seconda questione che gli articoli 34 TFUE-37 TFUE devono essere interpretati nel senso che ostano a prescrizioni nazionali che subordinano d'ufficio la commercializzazione di prodotti da costruzione, quali quelli di cui trattasi nel procedimento principale, provenienti da un altro Stato membro, all'apposizione della marcatura CE.

Sulla terza e quarta questione

31 Per quanto riguarda la terza e la quarta questione, occorre innanzitutto constatare che le prescrizioni del diritto dell'Unione in materia di concorrenza, di cui il giudice del rinvio chiede l'interpretazione, sono manifestamente inapplicabili in un contesto come quello del procedimento principale.

32 Di conseguenza, occorre considerare che la terza e la quarta questione poste dal giudice del rinvio sono irricevibili (v., in tal senso, sentenza del 1º luglio 2010, C-393/08, Sbarigia, Racc. pag. I-6337, punti 29 e 38).

Sulle spese

33 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Quinta Sezione) dichiara:

1) **La direttiva 89/106/CEE del Consiglio, del 21 dicembre 1988, relativa al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati Membri concernenti i prodotti da costruzione, come modificata dal regolamento (CE) n. 1882/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 settembre 2003, deve essere interpretata nel senso che essa osta a prescrizioni nazionali che subordinano d'ufficio la commercializzazione di prodotti da costruzione, quali quelli di cui trattasi nel procedimento principale, provenienti da un altro Stato membro, all'apposizione della marcatura CE.**

2) Gli articoli 34 TFUE-37 TFUE devono essere interpretati nel senso che ostano a prescrizioni nazionali che subordinano d'ufficio la commercializzazione di prodotti da costruzione, quali quelli di cui trattasi nel procedimento principale, provenienti da un altro Stato membro, all'apposizione della marcatura CE.

Firme