SENTENZA DELLA CORTE
28 gennaio 1986 *

Nella causa 188/84,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal suo consigliere giuridico sig. Michel van Ackere, in qualità di agente, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il sig. Manfred Beschel, membro dell'ufficio legale della Commissione, edificio Jean Monnet, Kirchberg,

ricorrente,

contro

Repubblica francese, rappresentata dal sig. François Renouard, in qualità di agente, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso la propria ambasciata, 2, rue Bertholet,

convenuta,

causa avente ad oggetto la dichiarazione del fatto che la Repubblica francese, adottando taluni provvedimenti in materia di controllo delle macchine per la lavorazione del legno, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza del trattato CEE, ed in particolare dell'art. 30 dello stesso,

LA CORTE,

composta dai signori Mackenzie Stuart, presidente, U. Everling, K. Bahlmann e R. Joliet, presidenti di sezione, G. Bosco, T. Koopmans, O. Due, Y. Galmot e C. Kakouris, giudici,

avvocato generale: P. VerLoren van Themaat
cancelliere: D. Louterman, amministratore

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 15 ottobre 1985,

ha pronunciato la seguente

* Lingua processuale: il francese

SENTENZA

(Parte « In fatto » non riprodotta)

In diritto

1 Con atto depositato in cancelleria il 13 luglio 1984, la Commissione delle Comunità europee ha proposto a questa Corte, in forza dell'art. 169 del trattato CEE, un ricorso inteso a far dichiarare che la Repubblica francese, imponendo ai produttori e agli importatori di macchine e di strumenti per la lavorazione del legno l'osservanza di determinate norme di sicurezza, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti a norma dell'art. 30 del trattato CEE.

2 Fra il 1979 e il 1982 la Francia adottava nuove norme di sicurezza per i vari tipi di macchine e strumenti destinati alla lavorazione del legno (in prosieguo « le macchine »). Tale normativa risulta dai decreti 15 luglio 1980, nn. 80-542, 80-543 e 80-544, relativi alle norme d'igiene e di sicurezza vigenti per determinate macchine utensili, dai decreti 20 febbraio 1981, nn. 81-170, 81-171, 81-172 e 81-173, e 15 aprile 1981, nn. 81-408, 81-409, 81-410 e 81-411, che definiscono le condizioni d'igiene e di sicurezza cui devono rispondere i principali tipi di macchine per la lavorazione del legno, dai decreti dei ministri del lavoro e dell'agricoltura 1°, 2 e 3 aprile 1981 e 22 giugno 1981, contenenti prescrizioni tecniche, dal decreto 20 marzo 1979, n. 79-229, dai decreti del ministro del lavoro 18 novembre 1980 e 5 novembre 1981 sulla procedura per la dichiarazione di conformità, dal decreto del ministro del lavoro 30 ottobre 1981 e dal suo provvedimento 27 dicembre 1981 sulla procedura per il rilascio di visti, nonché dal suo decreto 12 marzo 1982 sulla procedura di omologazione.

3 I principi basilari di questa nuova normativa sono contenuti nel decreto 80-543, il quale stabilisce la regola generale secondo cui « gli strumenti, le macchine ed i loro elementi costitutivi devono essere costruiti in modo che il loro funzionamento, la loro regolazione e la loro manutenzione non presentino rischi per i lavoratori, qualora dette operazioni abbiano luogo nelle condizioni stabilite dal costruttore o dall'importatore ». Lo stesso decreto contiene altre disposizioni generali relative ai

materiali usati ed al modo in cui gli strumenti, le macchine ed i loro elementi costitutivi devono essere costruiti.

4 Le norme di attuazione delle suddette disposizioni generali si trovano nei decreti nn. 81-170, 81-171, 81-172 e 81-173 nonché nei decreti nn. 81-408, 81-409, 81-410 e 81-411, che contengono particolari prescrizioni tecniche per i vari tipi di macchine destinate alla lavorazione del legno. Questi decreti sono a loro volta precisati dai summenzionati decreti ministeriali, che fissano i dettagli tecnici necessari per l'applicazione di tali prescrizioni.

5 Dalla normativa in questione risulta che le macchine sono classificate in tre categorie, a seconda del loro grado di pericolosità. La prima comprende le macchine per le quali è necessaria soltanto una dichiarazione di conformità alle norme francesi, emessa dal costruttore, senza che sia necessario alcun previo controllo; la seconda riguarda le macchine per le quali l'Institut national de recherche et de sécurité (INRS) deve rilasciare un attestato di verifica (« visto »); nella terza categoria, infine, rientrano le macchine per le quali, oltre alla verifica tecnica effettuata dall' INRS o dal laboratorio nazionale per il collaudo, è obbligatoria l'omologazione da parte del ministro del lavoro. Senza la dichiarazione di conformità, il visto o l'omologazione, nessuna macchina può essere messa in commercio in Francia.

6 Gli importi forfettari delle spese che devono essere rimborsate all'INRS, per il previo controllo, da coloro che chiedono un attestato di verifica tecnica sono fissati in una tariffa che viene annualmente aggiornata (provvedimento 30 ottobre 1981 del ministro del lavoro). Detti importi variano da 1 961 a 5 109 FF (situazione alla data del 10 aprile 1985). Ad essi si aggiungono, tuttavia, le spese di trasferta, nei casi in cui il controllo non avvenga nei locali dell'INRS, bensì presso il produttore o l'utilizzatore.

7 Tutti i decreti sui quali sono basate le procedure di controllo sono entrati in vigore nove mesi dopo la loro pubblicazione. L'obbligo di ottenere il visto o, a seconda dei casi, l'omologazione è divenuto effettivo tra il 1° agosto 1983 e il 1° gennaio 1985.

8 Con lettera 18 giugno 1982, la Commissione invitava le competenti autorità francesi a fornirle, entro il 7 luglio 1982, informazioni sulla normativa di cui trattasi.

Dette autorità le trasmettevano unicamente indicazioni circa i relativi termini di entrata in vigore. Inoltre, il governo francese non rispondeva all'invito rivoltogli dalla Commissione, il 21 febbraio 1983, di presentare osservazioni sulla questione dell'incompatibilità della normativa con l'art. 30 del trattato CEE. Né, da parte francese, veniva dato seguito al parere motivato emesso dalla Commissione il 29 agosto 1983. In una riunione con i rappresentanti della Commissione, tenutasi nei giorni 1° e 2 febbraio 1984, le autorità francesi annunciavano la comunicazione di informazioni supplementari. Poiché queste non le venivano trasmesse, la Commissione proponeva il ricorso ora in esame.

9 Nei confronti della normativa francese, la Commissione formula quattro censure, relative alla concezione della tutela degli utilizzatori, ai termini imposti dalla normativa stessa, agli oneri da questa derivanti e, infine, alla prassi seguita dall'amministrazione francese nel settore considerato.

Sulla concezione della tutela degli utilizzatori

10 La Commissione, pur non contestando il principio del previo controllo delle macchine in questione, osserva anzitutto che la normativa di cui è causa obbliga i produttori a tener conto, nel processo di fabbricazione di tali macchine, di obiettivi attinenti alla sicurezza. A suo dire, il legislatore francese parte dall'idea che l'utilizzatore di queste macchine debba essere tutelato contro la propria imperizia e che le macchine debbano essere costruite in modo da limitare l'intervento umano al minimo strettamente necessario; in altri Stati membri si ha invece una concezione diversa della tutela dell'utilizzatore: in Germania, ad esempio, ci si basa sul principio che il lavoratore dev'essere posto in grado, mediante una formazione professionale approfondita e continua, di agire correttamente in caso di cattivo funzionamento della macchine. Su un piano più generale, la Commissione ritiene che gli artt. 30 e 36 del trattato obblighino gli Stati membri a tener conto di queste diverse concezioni nella propria normativa nazionale, oppure ad applicare la propria normativa solo alle macchine fabbricate nel proprio territorio, senza impedire l'importazione di macchine rispondenti ad una concezione diversa, ma per le quali sia provato ch'esse presentano lo stesso grado di sicurezza e non provocano più infortuni dei macchinari conformi alle norme nazionali.

11 Quanto ai dettagli della normativa francese, la Commissione rileva che, almeno in certi casi, macchine costruite secondo le prescrizioni vigenti in altri Stati membri, e

che offrono garanzie di sicurezza quanto meno equivalenti, non possono essere messe in vendita sul mercato francese. Come esempio concreto, essa cita l'elemento protettivo delle macchine piallatrici prescritto dalle norme tedesche, che non è ammesso in base alle disposizioni tecniche francesi, le quali consentono un unico tipo di elemento protettivo. La Commissione considera inoltre che la minuziosità della normativa francese fa sì che i requisiti da essa posti possano essere soddisfatti soltanto costruendo macchine altamente automatizzate. In effetti, le macchine totalmente automatizzate non sarebbero soggette al previo controllo.

12 Il governo francese oppone che spetta agli Stati membri stabilire il grado di tutela della salute e della vita delle persone ch'essi intendono garantire. A suo avviso, ciascuno Stato membro può avere in proposito i propri obiettivi e la propria idea della prevenzione. Esso riconosce che macchine rispondenti alle norme o prescrizioni tedesche non sono ammesse in Francia, ma fa valere in proposito che, secondo gli esperti francesi della prevenzione, dette prescrizioni tedesche non consentono una tutela altrettanto efficace quanto quella offerta dalle norme francesi. Infine, detto governo osserva che non è stata mai imposta l'automatizzazione delle macchine, anche se, certo, la completa automatizzazione di taluni strumenti particolarmente pericolosi è talvolta atta ad eliminare i rischi ch'essi presentano.

13 Si deve anzitutto ricordare che in materia di controllo della sicurezza delle macchine usate per la lavorazione del legno non esiste una disciplina comunitaria, né un'armonizzazione delle legislazioni nazionali. Di conseguenza, gli Stati membri sono liberi di dettar norme in questo settore, per la tutela della salute e della vita degli utilizzatori di tali macchine.

14 Siffatte norme non esulano tuttavia dal campo di applicazione degli artt. 30 e segg. del trattato, qualora, come nella fattispecie, ostacolino, in modo diretto e attuale, l'importazione di macchine che legittimamente sono in libera circolazione in un altro Stato membro.

15 Ora, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, dall'art. 36 risulta che norme nazionali del genere sono compatibili col trattato soltanto in quanto siano necessarie per una efficace tutela della salute e della vita delle persone. Benché spetti agli Stati membri stabilire a quale livello essi intendono garantire detta tutela, questa non può costituire un mezzo di discriminazione arbitraria, nè una restrizione dissimulata del commercio fra Stati membri.

16 Conseguentemente, ogni Stato membro, pur avendo la facoltà di sottoporre ad un nuovo procedimento di esame e di autorizzazione un prodotto che sia stato già autorizzato in un altro Stato membro, è tuttavia tenuto a contribuire allo snellimento dei controlli nel commercio intracomunitario (vedasi sentenza 17 dicembre 1981, causa 272/80, Frans-Nederlandse Maatschappij voor Biologische Producten, Racc. pag. 3277). Inoltre, esso non può impedire la messa in commercio di prodotti provenienti da un altro Stato membro, che offrano un grado di tutela della salute e della vita delle persone equivalente a quello che la normativa nazionale intende garantire o imporre. Sarebbe perciò in contrasto col principio di proporzionalità il fatto che la normativa di uno Stato membro esiga che i prodotti importati rispondano letteralmente ed esattamente alle stesse prescrizioni o caratteristiche tecniche vigenti per i prodotti fabbricati nel territorio nazionale, qualora detti prodotti importati garantiscano lo stesso grado di tutela per gli utilizzatori.

17 Tuttavia, nel suo stadio attuale, il diritto comunitario non obbliga gli Stati membri ad ammettere nel proprio territorio macchine pericolose per le quali non sia provato ch'esse garantiscono lo stesso grado di tutela per gli utilizzatori, in tale territorio.

18 In proposito si deve osservare che la Commissione non ha addotto esempi concreti dai quali risulti che sia stata impedita l'importazione in Francia di macchine che garantiscono lo stesso grado di tutela delle macchine fabbricate in conformità alla normativa in questione. Nei reclami che hanno richiamato l'attenzione della Commissione sulla nuova normativa francese non si sostiene che le macchine in libera circolazione negli altri Stati membri offrano lo stesso grado di tutela delle macchine francesi. Al contrario, in detti reclami si approvano gli sforzi del governo francese per la riduzione dei rischi d'infortunio, anche se vengono criticate le condizioni concretamente imposte dalla normativa quanto alle tecniche di sicurezza.

19 Inoltre, per quel che riguarda le norme vigenti negli altri Stati membri in fatto di sicurezza, la Commissione si è limitata ad affermare che la normativa francese le è parsa più severa di quella degli altri Stati membri. Essa ha ammesso che, date le divergenze esistenti nella concezione stessa del controllo, è difficile stabilire se le prescrizioni e disposizioni degli altri Stati membri siano tanto dettagliate quanto quelle della normativa francese.

20 Quanto all'esempio concreto citato dalla Commissione, e cioè all'elemento protettivo delle macchine piallatrici, si deve osservare che, secondo la stessa Commissione, la concezione di tutela che è alla base delle prescrizioni tecniche tedesche è diversa da quella cui è informata la normativa francese. Ora, non è accertato che le due concezioni garantiscano lo stesso grado di tutela agli utilizzatori delle macchine considerate. Per quanto riguarda le macchine altamente automatizzate, si deve rilevare che la normativa in questione non impone ai produttori alcun obbligo di fabbricare macchine automatizzate, nè ha l'effetto di favorire queste macchine.

21 Sull'argomento della Commissione secondo cui sarebbe statisticamente provato che le macchine fabbricate in conformità alle concezioni vigenti, in fatto di sicurezza, in altri Stati membri non provocano più infortuni delle macchine rispondenti alla concezione francese, si deve osservare che le statistiche non sono atte, di per sé sole, a provare che le suddette altre concezioni della sicurezza garantiscano anche un grado di tutela pari a quello offerto dalla concezione francese. Basandosi unicamente sulle statistiche non si tiene conto, infatti, di altri elementi — come, ad esempio, la formazione approfondita degli utilizzatori — che escludono la comparabilità delle situazioni quando si tratti di valutare il rispettivo grado di tutela della salute e della vita delle persone.

22 Stando così le cose, non è provato che le macchine in libera circolazione negli altri Stati membri garantiscano lo stesso grado di tutela per gli utilizzatori.

23 Dalle precedenti considerazioni risulta che la prima censura dev'essere disattesa sotto ogni suo profilo.

Sui termini

24 La Commissione critica l'eccessiva brevità dei termini compresi fra la data di pubblicazione dei vari decreti che costituiscono la nuova normativa e la data a partire dalla quale il visto o l'omologazione sono divenuti obbligatori. Essa sostiene che, in molti casi, l'amministrazione francese non è stata in grado di trattare in tempo utile le pratiche relative a domande di visto o di omologazione; ad esempio, benché fossero state presentate 125 domande, nessuno dei visti richiesti per le piallatrici a filo ha potuto essere rilasciato entro il 1° marzo 1982.

25 Il governo francese ribatte che lo scopo della normativa implicava che i termini fossero i più brevi possibili. Gli uffici interessati erano stati invitati ad evitare qualsiasi ritardo nel controllo. I ritardi verificatisi sono da imputarsi, a suo avviso, unicamente alla tardiva trasmissione dei documenti da parte dei produttori degli altri Stati membri. Le decisioni in merito alle domande di visto sarebbero state notificate ai richiedenti, in media, entro due mesi dalla presentazione della domanda.

26 Si deve ricordare, in proposito, che frequenti e notevoli ritardi da parte delle autorità di controllo, nel trattare le pratiche per il rilascio di visti o per l'omologazione, possono rendere più difficili e più onerose le importazioni, e pertanto costituire misure d'effetto equivalente a restrizioni quantitative ai sensi dell'art. 30 del trattato.

27 Tuttavia, dagli atti di causa risulta che nella fattispecie i ritardi sono intervenuti tanto per le domande dei produttori francesi quanto per quelle dei produttori di altri Stati membri. Non vi è alcun indizio nel senso che l'amministrazione francese abbia dato la precedenza alle domande di produttori francesi.

28 Anche la seconda censura formulata dalla Commissione dev'essere perciò disattesa.

Sugli oneri derivanti dalla normativa

29 La Commissione fa carico al governo francese del fatto che, anche se i controlli fossero di per sé giustificati, gli oneri derivanti per l'importatore dalle procedure vigenti per il rilascio del visto o per l'omologazione sono tali da dissuadere gli interessati dal presentare le relative domande, e quindi da ostacolare le potenziali importazioni. Essa considera che, qualora la macchina debba essere trasportata in Francia o i tecnici del laboratorio nazionale francese per il collaudo debbano recarsi nel luogo in cui si trova la fabbrica, le spese che il produttore di un altro Stato membro è tenuto a rimborsare all'INRS possono essere superiori a quelle che deve sopportare un produttore francese. Se gli altri Stati membri stabilissero una tariffa analoga, gli oneri sarebbero eccessivi, quanto meno per le piccole e medie imprese. Inoltre, per il produttore di un altro Stato membro, che vende solo una parte dei suoi prodotti sul mercato francese, questi oneri sarebbero più gravosi che per un produttore francese, il quale in ogni caso deve sottoporre le proprie macchine ad un controllo tecnico.

30 Il governo francese ribatte che gli oneri del procedimento di controllo sono giustificati dal carattere approfondito degli esami eseguiti, e che a tutti i produttori, siano essi francesi o stranieri, si applicano le stesse tariffe.

31 Circa l'entità delle spese poste a carico di chi presenti una domanda di visto o di omologazione, la Commissione si è limitata ad opporre alle affermazioni del governo francese la propria valutazione, secondo cui si tratta di somme considerevoli, che potrebbero scoraggiare le importazioni. A sostegno della sua tesi essa non ha addotto alcun dato relativo agli oneri derivanti dal controllo in altri Stati membri, né ha dimostrato che in Francia le spese superino la misura necessaria per coprire i costi del procedimento di controllo.

32 Quanto alle spese connesse al trasporto della macchina o alla trasferta dei tecnici che effettuano il controllo, basta osservare, in primo luogo, che l'obbligo di sopportarle sorge, per il produttore straniero, in funzione dell'apertura del mercato francese ai suoi prodotti eventualmente pericolosi, e per i quali la necessità di un previo controllo non è contestata dalla Commissione, e in secondo luogo che le spese derivanti, per il produttore straniero, del trasporto delle macchine o della trasferta dei tecnici sono pari a quelle poste a carico di un produttore francese la cui fabbrica sia ubicata alla stessa distanza dal luogo del controllo.

33 Circa l'effetto cumulativo che una siffatta disciplina potrebbe avere nei confronti di un produttore il quale metta in commercio i suoi prodotti nella Comunità, qualora gli altri Stati membri imponessero tariffe analoghe a quelle di cui trattasi, si deve ricordare che, come questa Corte ha ripetutamente affermato, le autorità degli Stati membri non possono esigere senza necessità prove di laboratorio, se le stesse prove siano già state effettuate in un altro Stato membro ed i loro risultati siano a disposizione di dette autorità o possano, a loro richiesta, essere messi a loro disposizione (sentenze 17 dicembre 1981, già richiamata, e 6 giugno 1984, causa 97/83, Melkunie, Racc. pag. 2367). Inoltre, nel caso di macchine importate da un altro Stato membro, le autorità nazionali di controllo sono sempre tenute ad accertare se l'efficace tutela della vita e della salute delle persone richieda ancora, da parte loro, un controllo supplementare.

34 Stando così le cose, l'argomento dedotto dalla Commissione circa l'eventuale effetto cumulativo della normativa in esame è irrilevante.

35 Anche la terza censura dev'essere perciò disattesa.

Sulla prassi amministrativa

36 La Commissione fa carico al governo francese del fatto che i procedimenti di controllo possono prolungarsi e divenire più onerosi in ragione di tre fattori: primo, la circostanza che la decisione se la documentazione sia o no completa è rimessa alla discrezione dell'amministrazione francese; secondo, la prassi amministrativa consistente nell'imporre un nuovo procedimento per il rilascio del visto o per l'omologazione anche nel caso di macchine appartenenti alla stessa « famiglia » di una macchina per la quale siano stati già ottenuti il visto o l'omologazione e dalla quale esse differiscano soltanto per il rendimento; terzo, il fatto che l'amministrazione francese esige un separato procedimento di controllo per ciascuna macchina facente parte di un macchinario complesso.

37 Secondo il governo francese, anzitutto la decisione dell'amministrazione quanto alla completezza della documentazione non ha affatto carattere discrezionale; inoltre, gli uffici di controllo raggruppano per quanto possibile in « famiglie » le macchine dello stesso tipo; infine, i macchinari complessi, che presentano rischi specifici, non possono essere considerati come il semplice insieme delle macchine che ne fanno parte, cosicché nella maggioranza dei casi s'impone un controllo separato.

38 Al riguardo si deve in primo luogo ritenere che il diritto, spettante ad uno Stato membro, di sottoporre un prodotto come quello di cui trattasi ad un procedimento di controllo implica il diritto, per tale Stato, di stabilire la procedura amministrativa necessaria per detto controllo. Una siffatta procedura amministrativa, anche se non definisce esattamente il contenuto della documentazione che deve accompagnare la domanda di controllo, non è di per sé atta a creare ostacoli per il commercio intracomunitario. La Commissione, d'altronde, non ha addotto alcun elemento di fatto dal quale si possa desumere che la prassi amministrativa seguita circa la completezza o meno della documentazione abbia creato ostacoli del genere.

39 Quanto alla prassi dell'amministrazione francese consistente nel procedere al controllo anche qualora le macchine appartengano alla stessa famiglia di una macchina già sottoposta a controllo, o facciano parte di un macchinario complesso, nemmeno su questo punto la Commissione è stata in grado di citare esempi di casi concreti nei quali tale prassi sia stata superflua, sproporzionata o discriminatoria. Ciò posto, anche la quarta censura dev'essere disattesa.

Sulle spese

40 A norma dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese, se ne è stata fatta domanda. Tuttavia, ai sensi del n. 3, 1° comma, dello stesso articolo, la Corte può, per motivi eccezionali, compensare in tutto o in parte le spese.

41 Con la mancata collaborazione nella fase precontenziosa, il governo francese ha lasciato la Commissione nell'ignoranza della maggior parte degli aspetti della nuova normativa. Tale comportamento ha perciò indotto la Commissione a proporre il presente ricorso. Le spese devono quindi essere compensate.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1) Il ricorso è respinto.

2) Ciascuna delle parti sopporterà le proprie spese.

Mackenzie Stuart Everling Bahlmann Joliet

Bosco Koopmans Due Galmot Kakouris

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo, il 28 gennaio 1986.

Il cancelliere

P. Heim

Il presidente

A. J. Mackenzie Stuart