

**Comunicazione interpretativa della Commissione — Agevolare l'accesso di prodotti al mercato di un altro Stato membro: applicazione pratica del mutuo riconoscimento**

(2003/C 265/02)

(Testo rilevante ai fini del SEE)

**SINTESI**

In passato la Commissione aveva constatato che il principio del mutuo riconoscimento reciproco era ancora sconosciuto a numerosi operatori economici ed amministrazioni nazionali operanti nel campo dei trasferimenti dei prodotti all'interno della Comunità.

Poiché interesse primario degli operatori economici è ottenere un accesso rapido al mercato nazionale, essi spesso preferiscono adattare la composizione del prodotto alle regole nazionali dello Stato membro di destinazione, anche se l'adattamento rende l'accesso al mercato più oneroso. D'altro canto, di fronte all'incognita di un prodotto che non corrisponde alla lettera alle regole tecniche dello Stato membro di destinazione, nelle amministrazioni prevale un atteggiamento di incertezza, che si traduce in prudenza eccessiva da parte delle autorità nazionali, che rifiutano la commercializzazione del prodotto o gli complicano l'accesso al loro mercato.

Per porre rimedio a tali problemi, la Commissione si è impegnata a pubblicare la presente comunicazione, che esplicita i diritti e gli obblighi degli operatori economici e delle amministrazioni nazionali nei casi in cui si applica il principio del mutuo riconoscimento. Essa si propone come una guida pratica per consentire agli Stati membri e agli operatori economici di trarre vantaggio dalla libera circolazione dei prodotti nei numerosi settori economici ancora non armonizzati.

La presente comunicazione spiega come lo Stato membro di destinazione di un prodotto deve consentire l'immissione sul proprio mercato di un prodotto legalmente fabbricato e/o commercializzato in un altro Stato membro o in Turchia, o legalmente fabbricato in uno Stato firmatario dell'EFTA, parte contraente dell'accordo sullo Spazio economico europeo, purché esso garantisca un livello equivalente di protezione dei diversi interessi legittimi coinvolti.

Il riconoscimento reciproco non viene sempre applicato automaticamente: esso può essere condizionato dal diritto di scrutinio dello Stato membro di destinazione sull'equivalenza tra il grado di protezione garantito dal prodotto in esame e quello garantito dalle norme nazionali. Quando lo Stato membro di destinazione esercita il diritto di scrutinio, può utilizzare gli strumenti pratici proposti dalla presente comunicazione per esaminare l'equivalenza del livello di protezione. Tali strumenti definiscono le condizioni imposte al diritto di scrutinio per poterlo combinare correttamente con il diritto fondamentale della libera circolazione delle merci.

Nonostante l'effetto diretto degli articoli 28 e 30 del trattato CE, la semplice esistenza di una regola tecnica nazionale spesso dissuade gli operatori economici e rende esitanti le amministrazioni nazionali. Per tali motivi la presente comunicazione rivolge agli Stati membri alcuni suggerimenti per applicare correttamente il principio del mutuo riconoscimento, in particolare l'inserimento di una clausola di mutuo riconoscimento nella legislazione nazionale.

**1. INTRODUZIONE**

**1.1. La diversità di prodotti: un vantaggio per l'Unione europea**

Il mercato interno è caratterizzato da una spiccata diversità di prodotti, che garantiscono un livello elevato di tutela dei consumatori e dell'ambiente. Tale diversità rappresenta sia una ricchezza notevole per i consumatori europei, che un fattore di concorrenza tra le imprese europee. Peraltro, con l'allargamento dell'Unione europea, l'espansione del commercio mondiale e la crescente liberalizzazione degli scambi, associati ad un rapido sviluppo delle nuove tecnologie di produzione e di distribuzione, nei prossimi anni è probabile che la diversità e la complessità tecnica dei prodotti aumentino notevolmente.

Nonostante i progressi rilevati dalla Commissione nel corso degli ultimi quindici anni in materia di libera circolazione delle merci, e nonostante la normativa comunitaria nel campo della sicurezza dei prodotti<sup>(1)</sup>, la diversità può ancora essere un motivo di incertezza o di preoccupazione sia per le amministrazioni nazionali che per gli operatori economici<sup>(2)</sup>. La Commissione ha constatato che molti operatori economici e amministrazioni nazionali non sanno esattamente in che misura i prodotti non soggetti ad armonizzazione comunitaria possono accedere al mercato di un altro Stato membro senza doversi adeguare alle norme dello Stato membro di destinazione<sup>(3)</sup>.

In effetti, le amministrazioni e gli operatori economici spesso non sanno che atteggiamento adottare nei confronti di un prodotto che non è soggetto ad armonizzazione comunitaria e non è conforme alle regole tecniche dello Stato membro di destinazione. L'effetto di questa mancanza di informazioni molto spesso è il rifiuto d'immettere in commercio (o il ritiro dal commercio), che per l'operatore economico comporta la mancata commercializzazione del prodotto nello Stato membro di destinazione. Nella pratica, quindi, l'incertezza e l'inquietudine possono seriamente ostacolare l'accesso al mercato dello Stato membro di destinazione e la piena fruizione delle opportunità offerte dal mercato interno.

## 1.2. Obiettivo della presente comunicazione: esplicitare i diritti e gli obblighi

In tali circostanze la Commissione ritiene opportuno richiamare i principi generali sui quali gli operatori economici e le autorità nazionali dovrebbero basarsi per affrontare gli eventuali problemi pratici connessi alla valutazione di conformità alle regole tecniche dello Stato membro di destinazione dei prodotti SEE/Turchia <sup>(4)</sup>.

La presente comunicazione si propone di riassumere i diritti conferiti agli operatori economici dal diritto comunitario, ed in particolare dal principio del «mutuo riconoscimento» di cui agli articoli 28 e 30 del trattato CE <sup>(5)</sup>, di cui essi possono avvalersi qualora incontrino difficoltà nell'immettere prodotti SEE/Turchia sul mercato di un altro Stato membro. Essa può anche servire alle amministrazioni nazionali come guida per valutare il grado di equivalenza della protezione che i prodotti SEE/Turchia possono garantire, rispetto alle garanzie previste dalle legislazioni nazionali (verifica della conformità del prodotto) <sup>(6)</sup>.

Il principio del mutuo riconoscimento occupa un posto importante nel funzionamento del mercato interno. In assenza di una legislazione comunitaria d'armonizzazione esso permette di garantire la libera circolazione dei prodotti. A norma di tale principio uno Stato membro di destinazione non può vietare la vendita sul proprio territorio d'un prodotto SEE/Turchia, anche se tale prodotto è fabbricato secondo prescrizioni tecniche o qualitative diverse da quelle imposte ai prodotti nazionali. L'unica eccezione a tale principio sono le restrizioni imposte dallo Stato membro di destinazione che siano giustificate dai motivi di cui all'articolo 30 del trattato CE, o da esigenze imperative d'interesse generale riconosciute dalla giurisprudenza della Corte di giustizia.

La presente comunicazione richiama le condizioni di corretta applicazione del principio del mutuo riconoscimento ed esamina in particolare la compatibilità con gli articoli 28 e 30 del trattato CE delle regole tecniche nazionali, che nel settore non armonizzato possono ostacolare l'accesso dei **prodotti** al mercato di un altro Stato membro.

Ai fini della presente comunicazione per regola, tecnica si intende una specificazione tecnica che definisce le caratteristiche richieste di un prodotto, quali la composizione (il livello di qualità o di proprietà di utilizzazione, il rendimento, la sicurezza, le dimensioni, i simboli), la presentazione (la denominazione di vendita, l'imballaggio, l'etichettatura) o le prove e i metodi di

prova nel quadro delle procedure di valutazione della conformità, la cui osservanza è obbligatoria de jure e de facto per la commercializzazione o l'utilizzazione nello Stato membro di destinazione.

La presente comunicazione riguarda unicamente alcune misure pubbliche imputabili allo Stato membro di destinazione e suscettibili di ostacolare l'accesso di taluni prodotti al mercato di un altro Stato membro. Essa riguarda soprattutto l'incidenza delle regole tecniche nazionali sull'accesso di taluni prodotti al mercato di un altro Stato membro. Di conseguenza la comunicazione non concerne:

- Le norme fiscali nazionali vigenti per i prodotti, che devono essere conformi ad altre disposizioni del diritto comunitario;
- le attività di sorveglianza del mercato e le regole tecniche imposte dal diritto comunitario;
- le modalità di vendita dei prodotti istituite con provvedimenti pubblici ascrivibili allo Stato membro di destinazione, in particolare le restrizioni relative agli orari e ai luoghi di vendita, alla promozione o delle vendite, al controllo dei prezzi, etc. <sup>(7)</sup>;
- le difficoltà d'accesso al mercato di un altro Stato membro, totalmente ascrivibili a persone o enti privati, che non agiscono in forza di un potere loro conferito con provvedimento di un'autorità pubblica.

Tenuto conto della specificità delle normative nazionali vigenti per i prodotti, i principi della presente comunicazione non valgono necessariamente in altri campi, come la libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali.

La Corte di giustizia riconosce che, in assenza di norme comunitarie armonizzate, gli Stati membri sono competenti a definire le **regole tecniche**.

In compenso lo Stato membro di destinazione deve consentire l'immissione sul proprio mercato di un prodotto SEE/Turchia, purché garantisca un livello equivalente di protezione dei diversi interessi pubblici <sup>(8)</sup> coinvolti. Si tratta del principio successivamente denominato del «**mutuo riconoscimento**» <sup>(9)</sup>.

Di fatto, il riconoscimento reciproco non viene sempre applicato automaticamente: esso può essere condizionato dal **diritto di scrutinio** che lo Stato membro di destinazione esercita sull'equivalenza tra il grado di protezione garantito dal prodotto in esame e quello garantito dalle norme nazionali.

La comunicazione richiama i mezzi di ricorso di cui dispongono gli operatori economici e propone alcuni **suggerimenti** per un corretto equilibrio tra i diritti fondamentali di libera circolazione delle merci e di scrutinio da parte dello Stato membro di destinazione.

## 2. TIPI DI PRODOTTI OGGETTO DELLA PRESENTE COMUNICAZIONE

La presente comunicazione si applica unicamente ai «**prodotti SEE/Turchia**», cioè ai prodotti <sup>(10)</sup> conformi alle condizioni di cui ai seguenti punti 2.1 e 2.2.

### 2.1. Prodotti non soggetti ad armonizzazione comunitaria <sup>(11)</sup>

La presente comunicazione non si applica ai prodotti:

- Oggetto di un'autorizzazione all'immissione in commercio valida per tutta la Comunità <sup>(12)</sup>;
- Contrassegnati dal marchio CE a norma delle direttive comunitarie, per gli aspetti soggetti ad armonizzazione a livello comunitario <sup>(13)</sup>;
- Conformi alla legislazione comunitaria <sup>(14)</sup> e a norma della medesima immessi sul mercato europeo. Occorre rilevare che a volte la legislazione comunitaria prevede un regime di autorizzazioni nazionali basato su un esame approfondito da parte delle autorità competenti di uno Stato membro. In caso di autorizzazione all'immissione in commercio rilasciata da tale autorità, la legislazione comunitaria di norma specifica che le autorità omologhe degli Stati membri sono tenute ad accettare tale autorizzazione e ad accordare la propria autorizzazione nazionale, fatti salvi i casi eccezionali <sup>(15)</sup>;

- Che, essendo conformi a una norma europea di cui la Commissione ha pubblicato i riferimenti, fruiscono della presunzione di sicurezza di cui alla direttiva relativa alla sicurezza generale dei prodotti <sup>(16)</sup>, per i rischi e le categorie di rischio coperti dalle norme di cui si tratta.

La presente comunicazione riguarda unicamente i prodotti, o gli aspetti dei prodotti, cui viene garantita libera circolazione intracomunitaria ai sensi degli articoli 28 e 30 del trattato CE, in quanto il settore interessato non è soggetto a normativa comunitaria <sup>(17)</sup>.

### 2.2. Prodotti legalmente fabbricati e/o commercializzati in un altro Stato membro o in Turchia, o legalmente fabbricati in uno Stato firmatario dell'EFTA, parte contraente dell'accordo sullo Spazio economico europeo

- Un prodotto che viene fabbricato in un altro Stato membro o in Turchia <sup>(18)</sup> o in uno Stato firmatario dell'EFTA, parte contraente dell'accordo sullo Spazio economico europeo <sup>(19)</sup> — secondo le regole e i metodi di fabbricazione ivi previsti <sup>(20)</sup> — è considerato legalmente fabbricato. Non si tratta quindi solo dei prodotti fabbricati secondo le regole tecniche eventualmente previste dalla legislazione dello Stato membro di fabbricazione, ma anche dei prodotti che non violano alcuna altra regola nazionale. E' evidente che un prodotto è anche fabbricato legalmente quando non esistono specifiche regole tecniche nazionali, o regole di altro tipo, imposte dalle autorità, che valgono per questo tipo di prodotti. Quanto ai prodotti destinati ai consumatori (o suscettibili di essere da questi utilizzati), tali prodotti immessi sul mercato comunitario sono soggetti alle esigenze e ai criteri di sicurezza di cui alla direttiva relativa alla sicurezza generale dei prodotti.
- La presente comunicazione si applica anche ai prodotti legalmente commercializzati in un altro Stato membro <sup>(21)</sup> o in Turchia.

Ai fini della presente comunicazione per «**Stato di provenienza**» s'intende:

- un altro Stato membro o la Turchia, qualora il prodotto vi sia stato legalmente fabbricato o commercializzato;
- uno Stato firmatario dell'EFTA, parte contraente dell'accordo sullo Spazio economico europeo, qualora il prodotto vi sia stato legalmente fabbricato.

In ogni caso la direttiva relativa alla sicurezza generale dei prodotti prevede che incomba all'operatore economico l'obbligo di immettere sul mercato prodotti sicuri. Secondo la definizione comunitaria, un prodotto è sicuro allorché — in condizioni di uso normali o ragionevolmente prevedibili, compresa la durata e, se del caso, la messa in servizio, l'installazione e le esigenze di manutenzione — non presenta alcun rischio, oppure presenta unicamente rischi minimi, compatibili con l'impiego del prodotto e considerati accettabili nel rispetto di un livello elevato di tutela della salute e della sicurezza delle persone <sup>(22)</sup>.

### 3. EFFETTI DELLE REGOLE TECNICHE SULL'ACCESSO DI UN PRODOTTO AL MERCATO DELLO STATO MEMBRO DI DESTINAZIONE

In pratica uno degli ostacoli più frequenti al commercio intracomunitario dei prodotti SEE/Turchia è l'applicazione delle regole tecniche di cui al punto 2 della presente comunicazione, anche se tali regole si applicano sia ai prodotti interni che ai prodotti SEE/Turchia <sup>(23)</sup>. In concreto, i problemi connessi all'applicazione del principio del mutuo riconoscimento si pongono essenzialmente allorché un operatore economico desidera commercializzare un prodotto in uno Stato membro che fa soggiacere a tale prodotto alle proprie regole tecniche.

Regole di quel tipo possono costringere l'operatore economico a ritirare prodotti SEE/Turchia dal mercato dello Stato membro di destinazione <sup>(24)</sup>. Le regole possono anche costringere l'operatore economico ad adattare prodotti SEE/Turchia in funzione dello Stato membro di destinazione. L'operatore economico dovrà di conseguenza sostenere spese aggiuntive. Anche quando queste ultime vengono poste in definitiva a carico dei consumatori, la semplice prospettiva di doverle anticipare costituisce un ostacolo per gli operatori, posto che essa è idonea a dissuaderli dall'accedere al mercato dello Stato membro in questione <sup>(25)</sup>.

Una regola tecnica imposta da uno Stato membro di destinazione, che riprende una norma nazionale <sup>(26)</sup> o che rende obbligatoria una norma nazionale è particolarmente idonea a costituire un ostacolo alla libera circolazione delle merci, se non consente soluzioni tecniche alternative che garantiscano un livello di protezione equivalente, anche se essa si applica a tutti i prodotti commercializzati sul territorio in questione, compresi i prodotti SEE/Turchia <sup>(27)</sup>.

Anche una regola tecnica troppo precisa ed eccessivamente particolareggiata può facilmente costituire un ostacolo alla libera circolazione delle merci, anche se si applica a tutti i prodotti commercializzati sul territorio in questione, compresi i prodotti del SEE/Turchia <sup>(28)</sup>.

A titolo d'esempio si possono citare le regole tecniche relative:

- alla composizione del prodotto <sup>(29)</sup>, come il livello di qualità <sup>(30)</sup>, la sicurezza <sup>(31)</sup>, le dimensioni <sup>(32)</sup>;
- alla presentazione del prodotto, come la denominazione di vendita <sup>(33)</sup>, l'imballaggio <sup>(34)</sup>, l'etichettatura <sup>(35)</sup>.

In effetti le regole tecniche dello Stato membro di destinazione del prodotto non possono pretendere che i prodotti SEE/Turchia siano letteralmente ed esattamente conformi alle stesse disposizioni o caratteristiche tecniche prescritte per i prodotti fabbricati nello Stato membro di destinazione, qualora detti prodotti SEE/Turchia garantiscano un livello di tutela equivalente, soprattutto in relazione alla tutela della salute e dell'incolumità degli utenti <sup>(36)</sup>.

Pertanto, quando le autorità di vigilanza dello Stato membro di destinazione del prodotto esercitano il proprio diritto di scrutinio ed esaminano la conformità di un prodotto SEE/Turchia alle loro regole tecniche, esse devono verificare in che misura tale prodotto garantisca un livello di protezione equivalente.

### 4. DIRITTO DI SCRUTINIO DELLO STATO MEMBRO DI DESTINAZIONE

Secondo un principio essenziale del diritto comunitario, un prodotto SEE/Turchia fruisce del diritto fondamentale della libera circolazione delle merci, garantita dal trattato CE, finché lo Stato membro di destinazione non adotti una decisione motivata nei suoi confronti, basata su regole tecniche proporzionate <sup>(37)</sup>.

Il diritto fondamentale della libera circolazione dei prodotti non è un diritto assoluto: il mutuo riconoscimento è condizionato dal diritto di scrutinio che lo Stato membro di destinazione può esercitare sull'equivalenza tra il grado di protezione garantito dal prodotto in esame e quello garantito dalle norme nazionali.

Il diritto di scrutinio deve basarsi su criteri oggettivi, non discriminatori e resi noti in anticipo, in modo da circoscrivere l'esercizio del potere discrezionale delle autorità nazionali, affinché non sia usato in modo arbitrario.

Devono quindi essere criteri debitamente pubblicizzati o facilmente accessibili. Il procedimento per esercitare il diritto di scrutinio deve comunque essere sempre, per quanto possibile, breve, efficace e poco oneroso. In linea di massima non vi possono essere controlli sistematici nello Stato membro di destinazione prima dell'immissione in commercio. Lo Stato di norma può quindi esaminare la conformità di un prodotto SEE/Turchia alle proprie regole tecniche solo nel corso di un'ispezione nel quadro delle proprie attività di sorveglianza del mercato, e cioè dopo l'immissione sul mercato nazionale. Una procedura di previa autorizzazione all'immissione sul mercato nazionale dello Stato membro di destinazione può essere ammessa solo a condizioni molto rigorose <sup>(38)</sup>.

Pertanto i principi della presente comunicazione devono essere parimenti applicati, *mutatis mutandis*, nel quadro di una procedura di previa autorizzazione all'immissione sul mercato nazionale dello Stato membro di destinazione.

La Commissione ritiene che, ai sensi degli articoli 28 e 30 del trattato CE, l'esame della conformità di un prodotto SEE/Turchia alla legislazione dello Stato membro di destinazione debba svolgersi tenendo conto dei seguenti elementi, suddivisi in tappe:

#### 4.1. Prima tappa: raccogliere le informazioni necessarie

Quando l'autorità competente dello Stato membro di destinazione sottopone un prodotto SEE/Turchia ad una valutazione di conformità alle proprie regole tecniche, è logico che si rivolga innanzitutto all'operatore economico che è in grado di fornire le informazioni necessarie entro un termine ragionevole <sup>(39)</sup>. Rispondendo a domande specifiche e precise l'operatore economico può fornire le informazioni tecniche pertinenti e, se del caso, un campione del prodotto in questione. Sulla base della propria esperienza nel trattare le denunce e le infrazioni, la Commissione ritiene che 20 giorni lavorativi possano costituire un termine ragionevole. In ogni caso, una risposta mancata o tardiva non giustifica di per sé una misura che impedisca o limiti l'accesso al mercato.

L'autorità competente dello Stato membro di destinazione ha anche il diritto di ottenere più ampie informazioni sulla conformità del prodotto SEE/Turchia alle norme dello Stato di provenienza. In particolare:

- Se l'operatore economico dispone di una prova di tale conformità [come ad esempio la conferma scritta dell'autorità competente dello Stato di provenienza <sup>(40)</sup>], la Commissione ritiene che la sua tra-

smissione all'autorità competente dello Stato membro di destinazione sarebbe utile.

- Lo stesso vale per la segnalazione, da parte dell'operatore economico, della normativa applicabile nello Stato membro di provenienza.

La Commissione ritiene che la richiesta di informazioni dell'autorità competente dello Stato membro di destinazione e/o l'esame del prodotto da parte dell'autorità competente non possano sospendere la commercializzazione del prodotto SEE/Turchia nello Stato membro di destinazione fino a che una decisione motivata sulla commercializzazione non sia adottata dall'autorità competente interessata <sup>(41)</sup>, salvo il caso di misure urgenti per casi d'emergenza di cui alla direttiva 2001/95/CE o al regolamento 178/2002.

L'autorità competente dello Stato membro di destinazione può chiedere la traduzione dei suddetti documenti, qualora sia necessaria. Sarebbe comunque eccessivo pretendere una traduzione autenticata o certificata da un'autorità consolare o amministrativa <sup>(42)</sup>, o la presentazione della traduzione entro una scadenza molto breve, fatte salve circostanze eccezionali. La Commissione ritiene inoltre che l'autorità competente dello Stato membro di destinazione debba definire le parti dei documenti per le quali occorre la traduzione. L'autorità deve anche astenersi dal richiedere la traduzione qualora i documenti in oggetto siano disponibili in un'altra lingua che essa è in grado di capire.

L'autorità competente dello Stato membro di destinazione ha il diritto di prelevare uno o, se occorre, più campioni del prodotto per esaminarne la conformità alle proprie regole <sup>(43)</sup>. Il numero dei campioni deve essere proporzionato al rischio che il prodotto può costituire.

In ogni caso l'autorità competente dello Stato membro di destinazione non può introdurre controlli che costituiscano una duplicazione di controlli già effettuati nell'ambito di altri procedimenti, nello stesso Stato o in un altro Stato membro <sup>(44)</sup>.

In effetti, secondo la giurisprudenza costante della Corte di giustizia, occorre prendere in considerazione:

- i controlli effettuati da un'autorità competente nello Stato di provenienza <sup>(45)</sup>;

- le analisi tecniche o scientifiche o le prove di laboratorio già effettuate nello Stato di provenienza <sup>(46)</sup>. Secondo la Commissione, l'unico motivo valido per rifiutare di prendere in considerazione le prove ed i certificati realizzati da un organismo di controllo o di certificazione legalmente stabilito nello Stato di provenienza, è che tale organismo non offre garanzie tecniche, professionali e di indipendenza adeguate e soddisfacenti. La Commissione ritiene che gli organismi di certificazione accreditati sulla base dei criteri di cui alle norme della serie EN 45000 offrano garanzie tecniche, professionali e di indipendenza adeguate e soddisfacenti. Pertanto i risultati di prove eseguite nello Stato di provenienza, in base a specifiche tecniche di prova di livello equivalente a quello richiesto nello Stato membro di destinazione, ad opera di un organismo accreditato sulla base dei criteri di cui alle norme suddette, devono essere accettate dallo Stato membro di destinazione. Quest'ultimo non può rimettere in discussione tali risultati di prova per motivi attinenti a carenze di competenza tecnica o professionale o ad assenza di indipendenza di tale organismo. Vanno comunque accettate anche soluzioni diverse, che consentano di verificare e attestare in modo adeguato e soddisfacente la competenza e l'indipendenza degli organismi di certificazione.

Le prove dei controlli e/o le relazioni tecniche o scientifiche si possono ottenere dall'operatore economico interessato <sup>(47)</sup>, o, eventualmente, dall'amministrazione competente dello Stato membro di provenienza <sup>(48)</sup>.

Dal canto suo lo Stato membro di destinazione può esigere prove supplementari solo quando ricorrono le seguenti condizioni:

- le prove non sono ancora state effettuate o non sono state effettuate da un ente che dia garanzie equivalenti a quelle richieste agli enti nazionali <sup>(49)</sup>;
- questo tipo di prova viene richiesto anche per i prodotti nazionali;
- le prove sono necessarie per fornire all'autorità competente le informazioni occorrenti per valutare il livello di protezione del prodotto <sup>(50)</sup>.

Lo Stato membro di destinazione può sempre fare eseguire prove supplementari, ma a proprie spese <sup>(51)</sup>.

## 4.2. Seconda tappa: verifica dell'equivalenza dei livelli di protezione

### 4.2.1. Riconoscimento della conformità del prodotto alle regole di uno Stato di provenienza

Quando l'autorità competente dello Stato membro di destinazione viene a sapere della conformità del prodotto SEE/Turchia alle regole di uno o più Stati di provenienza, tramite la cooperazione amministrativa essa potrebbe già essere informata del livello minimo di protezione garantito dalla legislazione dello Stato o degli Stati in questione. Se il livello è equivalente a quello dello Stato membro di destinazione, un esame più approfondito del prodotto non è necessario. Fatti salvi i controlli specifici che lo Stato membro di destinazione può effettuare sul mercato, il prodotto potrà continuare ad essere commercializzato nello Stato membro di destinazione senza altri interventi da parte dell'operatore economico, nel quadro della valutazione della conformità nello Stato membro di destinazione.

Il livello di protezione assicurato dalla normativa dello Stato membro di provenienza può contribuire alla valutazione della conformità del prodotto SEE/Turchia alla legislazione dello Stato membro di destinazione, ma non è certamente l'elemento determinante per trarre conclusioni sul livello di protezione garantito dal prodotto. In effetti può darsi che il fabbricante del prodotto abbia preferito una qualità più elevata di quella richiesta nello Stato di provenienza.

### 4.2.2. Determinazione delle regole tecniche applicabili al prodotto

Sulla base delle informazioni raccolte sul prodotto SEE/Turchia in questione, l'autorità competente dello Stato membro di destinazione può esaminare se, ed in che misura, le sue regole tecniche nazionali gli vadano applicate.

Quando lo Stato membro di destinazione non ha adottato regole tecniche per la commercializzazione dei prodotti SEE/Turchia sul suo territorio, di norma non vi saranno ostacoli alla commercializzazione di un prodotto. Ciò avviene in genere per i prodotti semplici o molto conosciuti, che in condizioni d'uso normali non costituiscono un rischio per la salute e per la sicurezza.

Tuttavia, pur in assenza di una regola tecnica specifica nello Stato membro di destinazione, esso può comunque limitare la commercializzazione di un prodotto in caso di problemi collegati alla sicurezza del medesimo, a norma della direttiva relativa alla sicurezza generale dei prodotti e del regolamento 178/2002, qualora ricorrano i presupposti per l'applicazione di tali norme.

Viceversa, quando lo Stato membro di destinazione ha adottato regole tecniche per la commercializzazione dei prodotti SEE/Turchia sul suo territorio, l'autorità competente dovrebbe effettuare un esame della documentazione relativa al prodotto e, se necessario, un esame del prodotto in questione alla luce di tali regole. Tale esame consente di stabilire a quali regole tecniche il prodotto SEE/Turchia non è conforme, rendendo più agevole l'esercizio del diritto di scrutinio sul prodotto in questione.

#### 4.2.3. *Proporzionalità di applicazione delle regole tecniche dello Stato membro di destinazione*

Le regole tecniche alle quali il prodotto SEE/Turchia non è conforme costituiscono la base per esaminare la proporzionalità di applicazione delle regole al caso in oggetto.

Occorre ricordare che per il settore non armonizzato gli Stati membri restano liberi — conformemente al trattato e quindi al principio di proporzionalità — di determinare il livello di protezione che considerano adeguato per la salvaguardia di obiettivi legittimi, quali la salute pubblica, la tutela dei consumatori o dell'ambiente, l'ordine pubblico, la sicurezza stradale, ecc. <sup>(52)</sup>.

Il livello di protezione viene generalmente stabilito in base ad una valutazione dei rischi <sup>(53)</sup> e mediante mezzi diversi, soprattutto mediante regole tecniche.

All'autorità competente viene riconosciuto il diritto di applicare la propria regola tecnica ad un prodotto SEE/Turchia solo in caso di risposta positiva alle due domande che seguono:

- La regola tecnica persegue di per sé un motivo di interesse generale riconosciuto nel diritto comunitario?
- L'applicazione della regola è idonea a garantire il conseguimento dell'obiettivo perseguito e si limita a quanto è necessario per il suo conseguimento?

Affinché l'applicazione di una regola tecnica ad un prodotto sia proporzionata, occorre che essa sia al tempo stesso necessaria ed adeguata:

- a) Carattere necessario dell'applicazione della regola tecnica: l'applicazione della regola tecnica ad un prodotto SEE/Turchia deve innanzitutto basarsi su elementi tecnici o scientifici pertinenti <sup>(54)</sup>. In secondo luogo la regola deve essere necessaria per la tutela di uno o più obiettivi la cui legittimità è stata riconosciuta dal trattato o dalla giurisprudenza della Corte di giustizia <sup>(55)</sup>.

**Esempio**: Lo Stato membro di destinazione proibisce la messa in commercio di pane il cui contenuto di sale, calcolato sulla materia secca, ecceda il 2 %. Quando lo Stato membro non può addurre per questa regola giustificazioni scientifiche fondate sulla tutela della salute dei consumatori, è obbligato a non tenerne conto per i prodotti SEE/Turchia.

- b) Carattere adeguato dell'applicazione della regola tecnica: l'applicazione di una regola tecnica non è adeguata se le esigenze che intende soddisfare possono essere tutelate in modo altrettanto efficace con misure meno restrittive degli scambi intracomunitari. In tale contesto va valutata la tutela garantita da misure alternative <sup>(56)</sup>:

**Esempio**: Lo Stato membro di destinazione ha introdotto regole tecniche secondo le quali per la pasta deve essere usato esclusivamente grano duro: è vietato commercializzare pasta prodotta con grano tenero o con una miscela di grano tenero e duro. Tali regole sono intese a proteggere i consumatori e a difendere la lealtà dei negozi commerciali. Si possono realizzare tali obiettivi in modo meno restrittivo degli scambi intracomunitari tramite un'etichettatura adeguata o una denominazione specifica per detto tipo di prodotti.

Pertanto, nell'esaminare un prodotto SEE/Turchia, l'autorità competente non deve di propria iniziativa applicare regole tecniche che non risultino proporzionate in base ad uno dei motivi di cui all'articolo 30 del trattato CE o riconosciuti dalla Corte di giustizia quali esigenze imperative.

Occorre sottolineare che la decisione di non applicare regole tecniche non proporzionate ad un prodotto SEE/Turchia è imposta dal diritto comunitario, che in ogni caso prevale sul diritto nazionale.

D'altro canto una normativa nazionale non può esigere che i prodotti SEE/Turchia rispondano letteralmente ed esattamente alle stesse prescrizioni o caratteristiche tecniche vigenti per i prodotti fabbricati nello Stato membro di destinazione, qualora detti prodotti SEE/Turchia garantiscano lo stesso livello di tutela <sup>(57)</sup>.

Le conclusioni dell'esame dell'eventuale applicazione di una regola tecnica ad un prodotto SEE/Turchia possono indurre a trattare i prodotti nazionali in modo diverso, ed anche più severo, rispetto al prodotto SEE/Turchia considerato. L'autorità competente non può considerare tale diversità di trattamento come elemento pertinente per decidere della conformità di un prodotto SEE/Turchia.

È infine possibile che lo Stato membro di destinazione abbia scelto un sistema di protezione diverso da quello adottato da uno Stato di provenienza. Questa differenza non incide sulla valutazione della necessità e della proporzionalità delle regole tecniche applicabili nello Stato membro di destinazione. Le regole vanno valutate tenendo conto solo degli obiettivi perseguiti dalle autorità nazionali dello Stato membro di destinazione, nonché del livello di protezione che esse intendono garantire <sup>(58)</sup>.

#### 4.3. Terza tappa: risultati della valutazione e loro comunicazione al richiedente

Quando lo Stato membro di destinazione ha esaminato il prodotto SEE/Turchia in questione, i risultati della valutazione — positivi o negativi che siano — vanno comunicati al più presto <sup>(59)</sup> all'operatore economico interessato.

La Commissione ritiene importante che l'autorità competente fornisca tutti gli elementi all'operatore economico interessato, sia in caso di valutazione negativa che positiva. La valutazione positiva conferma che il prodotto SEE/Turchia può essere commercializzato legalmente nello Stato membro di destinazione.

La restrizione commerciale che può derivare da una valutazione negativa è in linea di massima una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa all'importazione, vietata dall'articolo 28 del trattato CE.

Spetta allo Stato membro che invochi una ragione giustificativa di una restrizione della libera circolazione delle merci dimostrare in concreto l'esistenza di un motivo di interesse generale, la necessità della restrizione in questione e il carattere proporzionato di quest'ultima rispetto all'obiettivo perseguito.

Secondo uno dei principi generali del diritto comunitario, ciascuno deve poter fruire, dinanzi ai giudici nazionali, di un'effettiva tutela giurisdizionale contro i provvedimenti nazionali che possono ledere un diritto riconosciuto dai trattati <sup>(60)</sup> o dal diritto comunitario derivato. Tale principio comporta che gli interessati possano

chiedere all'amministrazione, prima di avvalersi di qualsiasi ricorso, che vengano comunicati i motivi della decisione <sup>(61)</sup>.

Eccettuate le misure che possono essere adottate conformemente alla direttiva relativa alla sicurezza generale dei prodotti, a parere della Commissione l'autorità competente dello Stato membro di destinazione, che ritiene che un prodotto SEE/Turchia non possa essere ammesso sul mercato nazionale, dovrebbe in ogni caso:

- indicare per iscritto al fabbricante o al distributore quali delle regole tecniche nazionali impediscono a suo parere la commercializzazione del prodotto in questione nello Stato membro di destinazione;
- dimostrare all'operatore economico interessato, in base a tutti gli elementi scientifici pertinenti a disposizione dello Stato membro di destinazione, per quali motivi vincolanti di interesse generale detti elementi della regola tecnica devono essere imposti al prodotto interessato e per quali ragioni non sono accettabili regole meno restrittive;
- invitare quindi l'operatore economico a formulare eventuali osservazioni entro una scadenza ragionevole (circa 20 giorni lavorativi), prima che venga adottato nei suoi confronti un provvedimento individuale di divieto di commercializzare il prodotto in questione;
- tenere debitamente conto di tali osservazioni nella motivazione della decisione definitiva;
- dopo l'adozione del provvedimento individuale di divieto, notificare all'operatore economico interessato la decisione motivata, indicandogli i mezzi di ricorso a sua disposizione;
- notificare tale decisione alla Commissione ai sensi dell'articolo 7 della direttiva 92/59/CEE relativa alla sicurezza generale dei prodotti (e, a partire dal 15 gennaio 2004, ai sensi dell'articolo 11 o 12 della direttiva 92/59/CEE relativa alla sicurezza generale dei prodotti), o ai sensi dell'articolo 50 del regolamento 178/2002 che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare;
- o, qualora tali articoli non trovino applicazione, notificare la decisione alla Commissione ai sensi della decisione 3052/95/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 1995, che istituisce una procedura di informazione reciproca sulle misure nazionali che derogano al principio della libera circolazione delle merci all'interno della Comunità.

5. **LE POSSIBILITÀ DI RICORSO DELL'OPERATORE ECONOMICO**

5.1. **Applicabilità diretta degli articoli 28 e 30 del trattato CE**

Le disposizioni degli articoli da 28 a 30 del trattato CE prevalgono su ogni altro provvedimento nazionale contrario <sup>(62)</sup>.

Pertanto, in presenza di disposizioni del diritto nazionale incompatibili con gli articoli da 28 a 30 del trattato CE, le giurisdizioni e le amministrazioni nazionali hanno l'obbligo di garantire la piena efficacia del diritto comunitario, disapplicando di propria iniziativa le disposizioni incompatibili del diritto nazionale <sup>(63)</sup>.

Inoltre la sanzione, penale o di altro genere, che deriva da una misura restrittiva nazionale riconosciuta come contrastante con il diritto comunitario è anch'essa incompatibile, come la restrizione stessa, con il diritto comunitario <sup>(64)</sup>.

In effetti il giudice nazionale incaricato di applicare, nell'ambito della sua competenza, gli articoli 28 e 30 del trattato CE, ha l'obbligo di garantire la piena efficacia di tali norme, disapplicando, all'occorrenza, di propria iniziativa, qualsiasi disposizione confliggente della legislazione nazionale, anche posteriore, senza doverne chiedere o attendere la previa rimozione in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale <sup>(65)</sup>.

Se del caso, le giurisdizioni nazionali possono chiedere alla Corte di giustizia di pronunciarsi in via pregiudiziale sull'interpretazione degli articoli 28 e 30 del trattato CE, conformemente all'articolo 234 del trattato stesso.

5.2. **Contestazione del rifiuto dell'autorità competente dello Stato membro di destinazione**

Una decisione negativa dello Stato membro di destinazione che impedisce l'immissione sul mercato di un prodotto SEE/Turchia può costituire in via di principio una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa all'importazione, vietata dall'articolo 28 del trattato CE. Pertanto l'operatore economico può sempre contestare in base al diritto nazionale una decisione negativa adottata nei suoi confronti.

Qualora venga adita una giurisdizione nazionale, essa deve applicare gli articoli 28 e 30 del trattato CE, inter-

pretati alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia e, se del caso, dei principi contenuti nella presente comunicazione e considerare la decisione negativa incompatibile con tali articoli.

6. **QUALCHE CONSIGLIO AGLI STATI MEMBRI**

La corretta applicazione del mutuo riconoscimento permette di conciliare due obiettivi, quello della libera circolazione dei prodotti SEE/Turchia, garantita dagli articoli 28 e 30 del trattato CE, e (tra gli altri) quello della tutela della salute, dell'ambiente o dei consumatori.

Poiché gli Stati membri sono obbligati a far prevalere gli articoli 28 e 30 del trattato CE su tutte le norme nazionali con essi confliggenti, essi devono garantire la conformità delle proprie regole tecniche al diritto comunitario. A questo scopo essi dispongono di varie possibilità, alcune delle quali si possono combinare:

6.1. **Clausola del riconoscimento reciproco**

Nonostante l'efficacia diretta degli articoli 28 e 30 del trattato CE, si rileva che l'esistenza di una regola tecnica nazionale talvolta dissuade gli operatori economici dal commercializzare i propri prodotti sul territorio di tale Stato membro, anche se i prodotti garantiscono un livello di protezione adeguato e riconosciuto in vari altri Stati membri. Inoltre l'amministrazione competente dello Stato membro di destinazione spesso esita ad applicare gli articoli da 28 a 30 del trattato CE, allorché nella propria normativa tecnica nazionale mancano basi giuridiche specifiche per valutare la conformità di un prodotto SEE/Turchia.

Per tali motivi la Commissione si impegna affinché nelle legislazioni degli Stati membri venga inserita una clausola di riconoscimento reciproco volta a realizzare una corretta applicazione di tale principio <sup>(66)</sup>. La clausola viene inserita nella legislazione nazionale e dovrebbe consentire la commercializzazione dei prodotti legalmente fabbricati e/o commercializzati in un altro Stato membro.

In effetti, i principi della certezza del diritto e della tutela dei privati esigono che, nelle materie disciplinate dal diritto comunitario, le normative degli Stati membri abbiano una formulazione chiara, precisa e non equivoca, tale da consentire agli operatori interessati di conoscere i propri diritti e i propri obblighi e alle giurisdizioni nazionali di garantirne l'osservanza. La Commissione ritiene che la clausola del mutuo riconoscimento costituisca un valido strumento per applicare tali principi.

La clausola può assumere una delle seguenti forme:

- Una clausola semplice, quando altre parti della legislazione nazionale comprendono già le garanzie amministrative elencate nella presente comunicazione;
- Una clausola che prevede una procedura più particolareggiata, conformemente ai principi specificati nella presente comunicazione.

#### **Esempio di clausola dettagliata di riconoscimento reciproco:**

La presente regolamentazione non si applica ai prodotti legalmente fabbricati e/o commercializzati in un altro Stato membro dell'Unione europea o in Turchia né ai prodotti legalmente fabbricati in uno Stato dell'EFTA, parte contraente dell'accordo SEE.

Se le autorità competenti possono provare che un prodotto specifico legalmente fabbricato e/o commercializzato in un altro Stato membro dell'Unione europea o in Turchia o legalmente fabbricato in uno Stato dell'EFTA, parte contraente dell'accordo SEE, non garantisce un livello di protezione equivalente a quello richiesto dalla presente normativa, possono rifiutarne l'immissione in commercio o farlo ritirare dal mercato dopo aver:

- indicato per iscritto al fabbricante o al distributore quali delle loro regole tecniche nazionali impediscono la commercializzazione del prodotto in questione;
- dimostrato, in base a tutti gli elementi scientifici pertinenti, per quali motivi vincolanti di interesse generale dette regole tecniche devono essere imposte al prodotto interessato e per quali ragioni non sono accettabili regole meno restrittive;
- invitato l'operatore economico a formulare le proprie eventuali osservazioni entro il termine di [almeno quattro settimane o 20 giorni lavorativi], prima che venga adottato nei suoi confronti un provvedimento individuale di divieto di commercializzare il prodotto in questione;
- tenuto debitamente conto di tali osservazioni nella motivazione della decisione definitiva.

L'autorità competente notifica il provvedimento individuale di divieto, indicando i mezzi di ricorso a disposizione dell'operatore economico interessato.

#### **6.2. Abrogazione della regola tecnica**

Un'altra possibilità è l'abrogazione della regola tecnica. Una valutazione degli effetti potenzialmente restrittivi della regola tecnica può indurre a concludere che essa è superata oppure che si applica solo al prodotto nazionale.

In ogni caso l'esistenza di requisiti più restrittivi per i prodotti nazionali che per quelli SEE/Turchia non interferisce con una corretta applicazione del principio del riconoscimento reciproco.

#### **6.3. Garantire la trasparenza**

Alcuni operatori economici privilegiano la certezza assoluta e preferiscono evitare tutto ciò che può incidere negativamente sulla reputazione del loro prodotto, come la sospensione dell'immissione in commercio a seguito della constatazione da parte delle autorità dello Stato membro di destinazione della non conformità di un prodotto del SEE ad una loro regola tecnica. Altri operatori economici temono l'imprevedibilità nell'applicazione del mutuo riconoscimento nello Stato membro di destinazione, pur quando nella legislazione vi sono regole tecniche che già a prima vista appaiono sproporzionate.

La Commissione ritiene che esistano vari mezzi per migliorare la prevedibilità del mutuo riconoscimento, basati sul miglioramento della trasparenza. Ecco alcuni esempi:

##### **6.3.1. Migliore accessibilità delle regole tecniche**

Avere accesso alle regole in vigore è fondamentale per gli operatori economici che intendono commercializzare prodotti SEE/Turchia in un altro Stato membro.

La Commissione ha di fatto constatato che il principio del riconoscimento reciproco resta troppo spesso lettera morta perché gli operatori economici non sanno a chi rivolgersi e quali elementi addurre per farlo applicare.

La Commissione invita gli Stati membri a garantire che tali regole, formulate con chiarezza, vengano pubblicate in modo da renderle facilmente accessibili agli operatori economici, in particolare, ad esempio, tramite siti Internet dettagliati e opuscoli informativi per i diversi settori merceologici, con l'indicazione delle autorità competenti a fornire informazioni.

Poiché una delle difficoltà degli operatori economici consiste nell'individuare l'amministrazione competente ad applicare al loro prodotto il mutuo riconoscimento, la Commissione invita gli Stati membri ad indicare e a pubblicizzare adeguatamente il servizio responsabile dell'applicazione di una regola tecnica e del riconoscimento reciproco, affinché gli operatori economici vi si possano rivolgere per ottenere le informazioni necessarie.

### 6.3.2. Pubblicità adeguata per le soluzioni equivalenti

Anche se la legislazione dello Stato membro di destinazione prevede una clausola di mutuo riconoscimento per i prodotti che garantiscono ad esempio un livello di sicurezza equivalente, talvolta è difficile per l'opera-

tore economico sapere se la soluzione tecnica da lui prescelta che ha scelto sia effettivamente equivalente.

Lo Stato membro potrebbe agevolare l'applicazione del mutuo riconoscimento pubblicando liste di regole e norme tecniche di altri Stati membri che sono già state oggetto di accettazione, in quanto la loro osservanza consente di ritenere raggiunto il livello richiesto di protezione dell'obiettivo perseguito.

### 6.3.3. Indicazione degli obiettivi della legislazione

La Commissione invita gli Stati membri ad esplicitare gli obiettivi che perseguono nei propri testi legislativi. In tal modo le amministrazioni nazionali e gli operatori economici sono in grado di valutare più facilmente l'equivalenza.

- (<sup>1</sup>) In materia di sicurezza dei prodotti destinati ai consumatori o suscettibili di essere utilizzati dai consumatori, ed in assenza di disposizioni comunitarie specifiche, la direttiva relativa alla sicurezza generale dei prodotti, cioè la direttiva 92/59/CEE del Consiglio del 29 giugno 1992 (ed a partire dal 15 gennaio 2004, la direttiva 2001/95/CE del Parlamento europeo e del Consiglio) ha istituito un quadro legislativo a carattere orizzontale al fine di garantire un elevato livello di protezione della salute e della sicurezza delle persone. La direttiva impone agli operatori economici un obbligo generale di commercializzare esclusivamente prodotti sicuri. Pertanto tali prodotti destinati ai consumatori o suscettibili di essere utilizzati dai consumatori, immessi sul mercato comunitario, sono soggetti alle prescrizioni e ai criteri di sicurezza stabiliti da tale direttiva. Analogamente, in campo alimentare le disposizioni del regolamento 178/2002, il quale stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare, definiscono in particolare i requisiti generali intesi a commercializzare esclusivamente alimenti e mangimi sicuri.
- (<sup>2</sup>) Per operatore economico s'intende chiunque voglia commercializzare prodotti. Si tratta soprattutto dei produttori, dei loro rappresentanti, dei grossisti, degli importatori, dei distributori e di tutti gli altri operatori della catena di commercializzazione.
- (<sup>3</sup>) Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo del 16 giugno 1999 — Reciproco riconoscimento nel quadro del follow-up del piano d'azione per il mercato interno, COM(1999) 299 def. Primo rapporto biennale sull'applicazione del principio del riconoscimento reciproco [SEC(1999) 1106 del 13 luglio 1999] e secondo rapporto biennale COM(2002) 419 def. del 23 luglio 2002. Tali documenti sono consultabili sul sito: [http://europa.eu.int/comm/internal\\_market/fr/goods/mutrec.htm](http://europa.eu.int/comm/internal_market/fr/goods/mutrec.htm)
- (<sup>4</sup>) La definizione di prodotto «SEE/TURCHIA/Turchia» si trova al punto 2.
- (<sup>5</sup>) In assenza di disposizioni comunitarie armonizzate, nel commercio dei prodotti tra Stati membri la norma generale dell'articolo 28 del trattato CE vieta le restrizioni quantitative all'importazione nonché qualsiasi misura di effetto equivalente, che in tal caso costituisce un ostacolo alla libera circolazione delle merci. L'articolo 30 del trattato CE specifica che le disposizioni dell'articolo 28 lasciano impregiudicati i divieti o restrizioni all'importazione, all'exportazione e al transito giustificati 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. Tuttavia, tali divieti o restrizioni non devono costituire un mezzo di discriminazione arbitraria, né una restrizione dissimulata al commercio tra gli Stati membri. Nel frattempo la Corte di giustizia ha anche affermato che restrizioni di accesso al mercato di un altro Stato membro, imposte da disposizioni nazionali suscettibili di costituire misure di effetto equivalente ai sensi dell'articolo 28 del trattato CE, possono trovare giustificazione alla luce di determinate esigenze imperative da essa riconosciute, a condizione di essere necessarie e proporzionate.
- (<sup>6</sup>) Nella presente comunicazione i riferimenti alla giurisprudenza della Corte di giustizia non hanno pretese di completezza. La comunicazione richiama sentenze specifiche che possono servire alle autorità competenti e agli operatori economici per esaminare un problema particolare nel contesto della pertinente giurisprudenza comunitaria.
- (<sup>7</sup>) Si tratta delle modalità di vendita di cui alla sentenza della Corte di giustizia del 24 novembre 1993, procedimento penale a carico di Bernard Keck e Daniel Mithouard, Racc. 1993, pag. I-6097, e della successiva giurisprudenza pertinente.
- (<sup>8</sup>) Tra gli interessi pubblici più frequentemente richiamati si possono citare in particolare la tutela della salute e della vita delle persone e degli animali, la preservazione dei vegetali, la tutela dell'ambiente, la tutela dei consumatori, etc.

- (9) Tale principio è stato per la prima volta affermato nella sentenza «Cassis de Dijon» del 20 febbraio 1979 (Rewe-Zentral AG contro Bundesmonopolverwaltung für Branntwein), causa 120/78, Racc. 1979, pag. 649. A partire dal 1980 la Commissione ha enunciato vari orientamenti in materia di applicazione del principio del riconoscimento reciproco derivante dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, in particolare nella comunicazione della Commissione sulle conseguenze della sentenza emessa dalla Corte di giustizia delle Comunità europee il 20 febbraio 1979 nella causa 120/78 (Cassis de Dijon) (GU C 256 del 3.10.1980).
- (10) Ai fini della presente comunicazione un prodotto è un bene mobile suscettibile in quanto tale di essere oggetto di transazioni commerciali: sentenza della Corte di giustizia del 21 ottobre 1999, Peter Jägerskiöld contro Torolf Gustafsson, causa C-97/98, Racc. 1999, pag. I-7319. Secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia, gli oggetti che vengono trasportati al di là di una frontiera per dar luogo a transazioni commerciali sono soggetti all'articolo 28 del trattato CE, indipendentemente dalla natura di tali transazioni: si veda in particolare il punto 20 della sentenza della Corte di giustizia del 28 marzo 1995, The Queen contro Secretary of State for Home Department, ex parte Evans Medical Ltd e Macfarlan Smith Ltd, causa C-324/93, Racc. 1995, pag. I-563.
- (11) Si veda in particolare il punto 32 della sentenza della Corte di giustizia del 13 dicembre 2001, DaimlerChrysler AG contro Land Baden-Württemberg, causa C-324/99, Racc. 2001, pag. I-9897.
- (12) Si tratta ad esempio di taluni prodotti farmaceutici, biocidi o fitofarmaceutici.
- (13) L'elenco delle direttive «nuovo approccio» — che garantiscono la libera circolazione tramite la conformità ai requisiti essenziali e la marcatura CE — è disponibile sul sito <http://europa.eu.int/comm/enterprise/newapproach/standardization/harmstds/reflist.html>
- (14) La legislazione comunitaria in vigore è disponibile sul sito <http://europa.eu.int/eur-lex/fr/lif/index.html>. Va sottolineata l'importanza di un'attenta lettura della legislazione comunitaria, per valutare la possibilità di applicare il mutuo riconoscimento al prodotto interessato. In effetti, mentre alcuni aspetti di un prodotto possono essere armonizzati a livello comunitario, altri possono non essere soggetti a tale armonizzazione. A questi secondi aspetti continua ad applicarsi il mutuo riconoscimento.
- (15) Si tratta in particolare delle autorizzazioni nazionali all'immissione in commercio rilasciate in conformità della direttiva 2001/83/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 novembre 2001, recante un codice comunitario relativo ai medicinali per uso umano, o della direttiva 98/8/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 1998, relativa all'immissione sul mercato dei biocidi, o della direttiva 91/414/CEE del Consiglio, del 15 luglio 1991, relativa all'immissione in commercio dei prodotti fitosanitari.
- (16) L'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva 92/59/CEE e dal 15 gennaio 2004, l'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 2001/95/CE relativa alla sicurezza generale dei prodotti.
- (17) Punto 25 della sentenza della Corte di giustizia del 23 marzo 2000, procedimento penale a carico di Berendse-Koenen M.G. en Berendse H.D. Maatschap, causa C-246/98, Racc. 2000, pag. I-1777; punti 25 e 26 della sentenza della Corte di giustizia del 23 maggio 1996, The Queen contro Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte: Hedley Lomas (Ireland) Ltd, causa C-5/94, Racc. 1996, pag. I-2553. Gli Stati membri sono obbligati ad inserire nella propria legislazione nazionale un riferimento alla legislazione comunitaria che recepiscono, che contribuisce all'individuazione sia delle parti della legislazione nazionale che recepiscono la legislazione comunitaria, che delle parti disciplinate dagli articoli 28 e 30 del trattato CE. Tuttavia un'attenta analisi della legislazione comunitaria è fondamentale per poter valutare in che misura sia possibile applicare il mutuo riconoscimento al prodotto interessato. In effetti alcuni aspetti del prodotto possono essere armonizzati a livello comunitario, mentre altri possono non esserlo. A questi secondi aspetti continuerà ad applicarsi il riconoscimento reciproco.
- (18) Gli articoli da 5 a 7 della decisione 1/95 del Consiglio di associazione CE-Turchia del 22 dicembre 1995 relativa all'attuazione della fase finale dell'unione doganale (GU L 35 del 13 febbraio 1996, pag. 1) prevedono l'eliminazione delle misure di effetto equivalente alle restrizioni quantitative tra l'Unione europea e la Turchia. Ai sensi dell'articolo 66 della decisione 1/95, per la loro attuazione ed applicazione ai prodotti oggetto dell'Unione doganale gli articoli da 5 a 7 sono interpretati in conformità della giurisprudenza pertinente della Corte di giustizia. Pertanto i principi che derivano dalla giurisprudenza della CGCE in materia d'interpretazione degli articoli 28 e 30 del trattato, in particolare la sentenza *Cassis de Dijon*, si applicano agli Stati membri ed alla Turchia.
- (19) Articoli 8, paragrafo 2, e 9 dell'accordo sullo Spazio economico europeo e relativo protocollo 4. Gli articoli da 28 a 30 del trattato CE fanno parte dell'acquis comunitario ripreso testualmente negli articoli 11 e 13 dell'accordo sullo Spazio economico europeo, interpretati conformemente alla pertinente giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee anteriore alla data di sottoscrizione dell'accordo. La presente comunicazione si applica pertanto anche ai prodotti fabbricati in Islanda, nel Liechtenstein e in Norvegia.
- (20) Va comunque rilevato che in caso di normativa nazionale contraria agli articoli 28 e 30 del trattato CE, la Corte di giustizia ha confermato che l'applicazione della normativa è vietata solo per i prodotti importati e non per quelli di origine nazionale. Si veda in particolare il punto 21 della sentenza della Corte di giustizia del 5 dicembre 2000, Procedimento penale a carico di Jean-Pierre Guimont, causa C-448/98, Racc. 2000, pag. I-663.

- (<sup>21</sup>) Secondo l'articolo 24 del trattato CE «sono considerati in libera pratica in uno Stato membro i prodotti provenienti da paesi terzi per i quali sono state adempiute in tale Stato le formalità di importazione e riscossi i dazi doganali e le tasse di effetto equivalente esigibili e che non abbiano beneficiato di un ristorno totale o parziale di tali dazi e tasse». Tale principio è inoltre confermato dal punto 37 della sentenza della Corte di giustizia del 22 gennaio 2002, Canal Satélite Digital SL contro Administración General del Estado, in presenza di Distribuidora de Televisión Digital SA (DTS), causa C-390/99, Racc. 2002, pag. I-607: «secondo una ben consolidata giurisprudenza, un prodotto legalmente posto in commercio in uno Stato membro deve poter essere posto in commercio, in linea di principio, in qualsiasi altro Stato membro, senza essere soggetto a controlli supplementari, fatte salve le deroghe previste o ammesse dal diritto comunitario».
- (<sup>22</sup>) Si veda la direttiva 2001/95/CE e la direttiva 92/59/CEE relative alla sicurezza generale dei prodotti.
- (<sup>23</sup>) Punto 26 della sentenza della Corte di giustizia del 21 giugno 2001, Commissione delle Comunità europee contro Irlanda, causa C-30/99, Racc. 2001, pag. I-4619.
- (<sup>24</sup>) Si veda il punto 36 della sentenza della Corte di giustizia del 24 ottobre 2002, procedimento penale a carico di Walter Hahn, causa C-121/00, Racc. 2002, pag. I-9193.
- (<sup>25</sup>) Punti 17 e 18 della sentenza della Corte di giustizia del 16 novembre 2000, Commissione delle Comunità europee contro Regno del Belgio, causa C-217/99, Racc. 2000, pag. I-10251.
- (<sup>26</sup>) Una norma nazionale è una specifica tecnica di applicazione ripetuta o continua adottata da un ente nazionale di normalizzazione, messa a disposizione del pubblico, la cui osservanza non è obbligatoria.
- (<sup>27</sup>) Sentenza della Corte di giustizia del 22 settembre 1988, Commissione delle Comunità europee contro Irlanda, causa 45/87, Racc. 1988, pag. 4929.
- (<sup>28</sup>) Sentenza della Corte di giustizia del 14 giugno 2001, Commissione delle Comunità europee contro Repubblica francese, causa C-84/00, Racc. 2001, pag. I-4553.
- (<sup>29</sup>) Sentenza della Corte di giustizia del 14 luglio 1998, procedimento penale contro Zoni, causa 90/86, Racc. 1988, pag. 4285.
- (<sup>30</sup>) Sentenza della Corte di giustizia del 5 aprile 2001, procedimento penale a carico di Christina Bellamy e English Shop Wholesale SA, causa C-123/00, Racc. 2001, pag. I-2795; Sentenza della Corte di giustizia del 14 giugno 2001, Commissione delle Comunità europee contro Repubblica francese, causa C-84/00, Racc. 2001, pag. I-4553.
- (<sup>31</sup>) Sentenza della Corte di giustizia del 24 ottobre 2002, procedimento penale a carico di Walter Hahn, causa C-121/00, Racc. 2002, pag. I-9193.
- (<sup>32</sup>) Sentenza della Corte di giustizia del 12 ottobre 2000, Cidrerie Ruwet SA contro Cidre Stassen SA e HP Bulmer Ltd, causa C-3/99, Racc. 2000, pag. I-8749; sentenza della Corte di giustizia del 10 novembre 1982, Walter Rau Lebensmittelwerke contro De Smedt PVBA, causa 261/81, Racc. 1982, pag. 3961.
- (<sup>33</sup>) Sentenza della Corte di giustizia del 5 dicembre 2000, procedimento penale a carico di Jean-Pierre Guimont, causa C-448/98, Racc. 2000, pag. I-10663.
- (<sup>34</sup>) Sentenza della Corte di giustizia del 4 dicembre 1986, Commissione delle Comunità europee contro Repubblica federale di Germania, causa 179/85, Racc. 1986, pag. 3879; sentenza della Corte di giustizia del 6 giugno 2002, Sapod Audic contro Eco-Emballages SA, causa C-159/00, Racc. 2002, pag. I-5031.
- (<sup>35</sup>) Sentenza della Corte di giustizia del 12 settembre 2000, procedimento penale a carico di Yannick Geffroy e Casino France SNC, causa C-366/98, Racc. 2000, pag. I-6579; sentenza della Corte di giustizia del 16 novembre 2000, Commissione delle Comunità europee contro Regno del Belgio, causa C-217/99, Racc. 2000, pag. I-10251.
- (<sup>36</sup>) Si veda in particolare il punto 17 della sentenza del 28 gennaio 1986, Commissione delle Comunità europee contro Repubblica francese («Omologazione delle macchine per la lavorazione del legno»), causa 188/84, Racc. 1986, pag. 419.
- (<sup>37</sup>) La direttiva relativa alla sicurezza generale dei prodotti consente comunque agli Stati membri di adottare misure restrittive urgenti per i prodotti pericolosi o suscettibili di essere pericolosi, conformemente agli articoli 6, 7 o 8 e 14 della direttiva 92/59/CEE e, a partire dal 15 gennaio 2004, conformemente agli articoli 8, 11 o 12 e 18 della direttiva 2001/95/CE.

- (<sup>38</sup>) Nella sentenza del 22 gennaio 2002 (Canal Satélite Digital SL contro Administración General del Estado, in presenza di Distribuidora de Televisión Digital SA (DTS), causa C-390/99, Racc. 2002, pag. I-607), la Corte di giustizia ha chiaramente ricordato che una procedura di previa autorizzazione costituisce una restrizione alla libera circolazione delle merci. Pertanto, per poter risultare giustificata con riguardo alle dette libertà fondamentali, una siffatta normativa deve perseguire un motivo di interesse generale riconosciuto dal diritto comunitario e rispettare il principio di proporzionalità, vale a dire essere idonea a garantire il conseguimento dell'obiettivo perseguito e non andare oltre quanto necessario per il suo raggiungimento.
- (<sup>39</sup>) Punto 15 della sentenza della Corte di giustizia del 13 dicembre 1990, procedimento penale a carico di Jean-Claude Bellon, causa C-42/90, Racc. 1990, pag. I-4863.
- (<sup>40</sup>) Tale prova dell'autorità competente dello Stato membro in cui il prodotto del SEE è stato legalmente fabbricato e/o commercializzato non è comunque che una tra le tante possibilità. L'autorità competente dello Stato membro di destinazione non può pretenderla. Si veda il punto 63 della sentenza dell'8 maggio 2003 (ATRAL contro Stato belga, causa C-14/02), ove la Corte ha precisato che impone la condizione che sia attestata la conformità dei prodotti SEE a norme o regolamentazioni tecniche atte a garantire un livello di protezione equivalente a quello richiesto dallo Stato membro di destinazione viola l'articolo 28 del trattato CE.
- (<sup>41</sup>) Nel caso eccezionale di procedura di previa autorizzazione, il prodotto può essere commercializzato solo dopo il rilascio dell'autorizzazione.
- (<sup>42</sup>) Si veda in proposito la sentenza della Corte di giustizia del 17 giugno 1987, Commissione delle Comunità europee contro Repubblica italiana, causa 154/85, Racc. 1987, pag. 2717.
- (<sup>43</sup>) Viceversa nel caso eccezionale di procedura di previa autorizzazione, è sufficiente rifiutare la previa autorizzazione.
- (<sup>44</sup>) Si veda in particolare il punto 36 della sentenza della Corte di giustizia del 22 gennaio 2002, Canal Satélite Digital SL contro Administración General del Estado, in presenza di Distribuidora de Televisión Digital SA (DTS), causa C-390/99, Racc. 2002, pag. I-607.
- (<sup>45</sup>) Sentenza della Corte di giustizia dell'8 giugno 1993, Commissione delle Comunità europee contro Regno del Belgio, causa C-373/92, Racc. 1993, pag. I-3107.
- (<sup>46</sup>) Punto 35 della sentenza della Corte di giustizia del 17 settembre 1998, procedimento penale a carico di Jean Harpegnies, causa C-400/96, Racc. 1998, pag. I-5121.
- (<sup>47</sup>) Sentenza della Corte di giustizia del 17 dicembre 1981, procedimento penale a carico di Frans-Nederlandse Maatschappij voor Biologische Producten BV, causa 272/80, Racc. 1981, pag. 3277; punto 23 della sentenza del 14 luglio 1983, procedimento penale a carico di Sandoz BV, causa 174/82, Racc. 1983, pag. 2445.
- (<sup>48</sup>) Sentenza della Corte di giustizia dell'8 giugno 1993, Commissione delle Comunità europee contro Regno del Belgio, causa C-373/92, Racc. 1993, pag. I-3107.
- (<sup>49</sup>) Lo Stato membro di destinazione dovrebbe accettare le relazioni e i certificati emessi da un ente che dia garanzie equivalenti a quelle richieste agli enti nazionali. Ne consegue che le garanzie di indipendenza date dall'ente stabilito nello Stato membro di provenienza non devono necessariamente coincidere con quelle previste dalla normativa nazionale dello Stato membro di destinazione: punto 69 della sentenza della Corte di giustizia del 21 giugno 2001, Commissione delle Comunità europee contro Irlanda, causa C-30/99, Racc. 2001, pag. I-4619.
- (<sup>50</sup>) Si vedano in particolare i punti da 34 a 36 della sentenza della Corte di giustizia del 5 giugno 1997, Ditta Angelo Celestini contro Saar-Sektkellerei Faber GmbH & Co. KG, causa C-105/94, Racc. 1997, pag. I-2971.
- (<sup>51</sup>) In caso di esigenza di controllo giustificata, i relativi costi — a carico della persona che fa effettuare controlli o che chiede un'omologazione — devono essere proporzionati e pertanto non possono eccedere quanto necessario per coprire i costi del procedimento di controllo: si vedano in particolare i punti 41 e 42 della sentenza della Corte di giustizia del 22 gennaio 2002 (Canal Satélite Digital SL contro Administración General del Estado, in presenza di Distribuidora de Televisión Digital SA (DTS), causa C-390/99). Viceversa, quando si tratta di un controllo a valle eseguito sul mercato, la Corte di giustizia ha ritenuto che esso non possa essere considerato un servizio reso all'importatore, e che di conseguenza le spese ad esso relative devono essere poste a carico della collettività nazionale che, nel suo complesso, fruisce dei vantaggi derivanti dalla libera circolazione delle merci comunitarie: punto 31 della sentenza della Corte di giustizia del 15 dicembre 1993, Ligur Carni Srl e Genova Carni Srl contro Unità Sanitaria Locale n. XV di Genova e Ponente SpA contro Unità Sanitaria Locale n. XIX di La Spezia e CO.GE.SE.MA Coop a r.l., cause riunite C-277/91, C-318/91 e C-319/91, Racc. 1993, pag. I-6621.
- (<sup>52</sup>) Si tratta più precisamente di esigenze riconosciute come misure che derogano all'articolo 28 CE a norma dell'articolo 30 CE, nonché di esigenze imperative riconosciute dalla giurisprudenza della Corte di giustizia come atte a giustificare una misura di effetto equivalente ai sensi dell'articolo 28 del trattato CE.

- (53) La valutazione del rischio comporta da un lato la determinazione del livello di rischio (cioè la soglia critica di probabilità di effetti nocivi per uno dei motivi vincolanti di cui all'articolo 30 del trattato CE o riconosciuti dalla Corte di giustizia quale esigenza imperativa atta a giustificare una misura di effetto equivalente ai sensi dell'articolo 28 del trattato CE) e d'altro lato l'effettuazione di una valutazione scientifica dei rischi. Nel quadro della gestione del rischio il principio di precauzione può assumere un ruolo importante: si veda la comunicazione COM(2000) 1 def. «Comunicazione della Commissione sul principio di precauzione» [http://europa.eu.int/comm/food/fs/pp/pp\\_index\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/food/fs/pp/pp_index_en.html).
- (54) Sentenza della Corte di giustizia del 14 luglio 1994, procedimento penale a carico di J.J.J. Van der Veldt, causa C-17/93, Racc. 1994, pag. I-35; sentenza della Corte di giustizia del 4 giugno 1992, procedimento penale a carico di Michel Debus, cause riunite C-13/91 e C-113/91, Racc. 1992, pag. I-3617; sentenza della Corte di giustizia del 24 ottobre 2002, procedimento penale a carico di Walter Hahn, causa C-121/00, Racc. 2002, pag. I-9193.
- (55) Rispettivamente l'articolo 30 del trattato o la giurisprudenza in materia di esigenze imperative. Si veda in particolare la sentenza della Corte di giustizia del 28 gennaio 1986, Commissione delle Comunità europee contro Repubblica francese (omologazione delle macchine per la lavorazione del legno), causa 188/84, Racc. 1986, pag. 419.
- (56) L'autorità competente deve chiedersi ad esempio se un'etichettatura idonea o la nota che accompagna il prodotto o altre caratteristiche del prodotto non siano sufficienti ad offrire un livello adeguato di protezione del consumatore.
- (57) Sarebbe contrario al principio di proporzionalità: sentenza della Corte di giustizia del 28 gennaio 1986, Commissione delle Comunità europee contro Repubblica francese (omologazione delle macchine per la lavorazione del legno), causa 188/84, Racc. 1986, pag. 419.
- (58) Sentenza della Corte di giustizia del 21 settembre 1999, Markku Juhani Läära, Cotswold Microsystems Ltd e Oy Transatlantic Software Ltd contro Kihlakunnansyöttäjä (Jyväskylä) e Suomen valtio (Stato finlandese), causa C-124/97, Racc. 1999, pag. I-6067.
- (59) Tale principio si applica a maggior ragione nel quadro di una situazione eccezionale di procedimento obbligatorio di previa autorizzazione all'immissione in commercio, necessario solo quando un controllo a posteriori debba essere considerato troppo tardivo per garantire la reale efficacia del controllo stesso e consentire al medesimo di conseguire lo scopo perseguito. Tale procedimento deve perseguire un motivo di interesse generale riconosciuto dal diritto comunitario e rispettare il principio di proporzionalità, vale a dire essere idoneo a garantire il conseguimento dell'obiettivo perseguito e non andare oltre quanto necessario per il suo raggiungimento. Per essere proporzionato il procedimento deve essere in ogni caso fondato su criteri oggettivi, non discriminatori e resi noti in anticipo, in modo da circoscrivere l'esercizio del potere discrezionale delle autorità nazionali, affinché esso non sia usato in modo arbitrario. Tale procedimento, inoltre, non può prevedere controlli che nella sostanza costituiscano una duplicazione di quelli già effettuati nell'ambito di altri procedimenti, nello stesso Stato o in un altro Stato membro. Infine un procedimento di previa autorizzazione non può essere conforme ai principi fondamentali della libera circolazione delle merci se, in considerazione della sua durata e delle spese sproporzionate che ne derivano, è tale da dissuadere gli operatori interessati dal perseguimento dei propri progetti. La Commissione ritiene in ogni caso sproporzionata una durata che superi i 90 giorni.
- (60) Si veda in particolare il punto 16 della sentenza del 13 dicembre 1990, procedimento penale a carico di Jean-Claude Bellon, causa C-42/90, Racc. 1990, pag. I-4863.
- (61) Sentenza della Corte di giustizia del 9 maggio 1985, Commissione delle Comunità europee contro Repubblica francese (macchine affrancatrici), causa 21/84, Racc. 1985, pag. 1355; sentenza della Corte di giustizia del 19 marzo 1991, Commissione delle Comunità europee contro Regno del Belgio, causa C-249/88, Racc. 1991, pag. I-1275.
- (62) Punto 26 della sentenza della Corte di giustizia del 28 marzo 1995, The Queen contro Secretary of State for Home Department, ex parte Evans Medical Ltd e Macfarlan Smith Ltd, causa C-324/93, Racc. 1995, pag. I-5.
- (63) Punto 18 della sentenza della Corte di giustizia del 13 marzo 1997, Tommaso Morellato contro Unità sanitaria locale (USL) n. 11 di Pordenone, causa C-358/95, Racc. 1997, pag. I-1431.
- (64) Sentenza della Corte di giustizia del 20 giugno 2002, Radiosistemi Srl contro Prefetto di Genova, cause riunite C-388/00 e C-429/00, Racc. 2002, pag. I-5845.
- (65) Sentenza della Corte di giustizia del 4 giugno 1992, procedimento penale a carico di Michel Debus, cause riunite C-13/91 e C-113/91, Racc. 1992, pag. I-3617.
- (66) Si veda in particolare la sentenza della Corte di giustizia del 22 ottobre 1998, Commissione delle Comunità europee contro Repubblica francese (sentenza «foie gras»), causa C-184/96, Racc. 1998, pag. I-6197. La Commissione si adopera affinché tale clausola venga inserita in tutte le nuove regolamentazioni tecniche, grazie alla procedura di notifica prevista dalla direttiva 98/34/CE. Il sito Internet <http://europa.eu.int/comm/enterprise/tris> mette a disposizione del pubblico i progetti di regole tecniche notificati nel quadro della direttiva 98/34/CE ed i testi adottati dopo lo svolgimento del procedimento. Viene in tal modo agevolato l'accesso degli operatori economici alle regole applicabili.