

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
L.A. GEELHOED

presentate il 12 dicembre 2002 ¹

I — Introduzione

II — Ambito normativo

A — *Il diritto comunitario*

1. Direttiva 73/23

1. Nel presente procedimento il Conseil d'État belga ha sottoposto una serie di questioni sull'interpretazione della direttiva del Consiglio 19 febbraio 1973, 73/23/CEE, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al materiale elettrico destinato ad essere adoperato entro taluni limiti di tensione ² (in prosieguo: la «direttiva 73/23»), della direttiva del Consiglio 3 maggio 1989, 89/336/CEE, per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative alla compatibilità elettromagnetica ³ (in prosieguo: la «direttiva 89/336»), e della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 9 marzo 1999, 1999/5/CE, riguardante le apparecchiature radio e le apparecchiature terminali di telecomunicazione e il reciproco riconoscimento della loro conformità ⁴ (in prosieguo: la «direttiva 1999/5»), e sull'interpretazione degli artt. 28 CE e 30 CE.

2. Ai sensi dell'art. 1 della direttiva 73/23, essa si applica al materiale elettrico destinato ad essere adoperato ad una tensione nominale compresa fra 50 e 1000 V in corrente alternata e fra 75 e 1500 V in corrente continua, fatta eccezione dei materiali e dei fenomeni di cui all'allegato II.

3. L'art. 2 della direttiva 73/23 dispone quanto segue:

«1. Gli Stati membri adottano ogni misura opportuna affinché il materiale elettrico possa essere immesso sul mercato solo se, costruito conformemente alla regola dell'arte in materia di sicurezza valida all'interno della Comunità, non compromette, in caso di installazione e di manutenzione non difettose e di

1 — Lingua originale: l'olandese.

2 — GU L 77, pag. 29.

3 — GU L 139, pag. 19.

4 — GU L 91, pag. 10.

utilizzazione conforme alla sua destinazione, la sicurezza delle persone, degli animali domestici e dei beni.

2. L'allegato I riassume i principali elementi degli obiettivi di sicurezza di cui al paragrafo 1».

4. L'art. 3 della direttiva in questione stabilisce quanto segue:

«Gli Stati membri adottano ogni misura opportuna affinché non si creino ostacoli, per ragioni di sicurezza, alla libera circolazione all'interno della Comunità del materiale elettrico se, alle condizioni previste dagli articoli 5, 6, 7 o 8, esso è conforme alle disposizioni dell'articolo 2».

5. L'art. 8, n. 1, della direttiva 73/23, come modificato dalla direttiva 93/68⁵, così recita:

5 — Direttiva del Consiglio 22 luglio 1993, 93/68/CEE, che modifica le direttive del Consiglio 87/404/CEE (recipienti semplici a pressione), 88/378/CEE (sicurezza dei giocattoli), 89/106/CEE (prodotti da costruzione), 89/336/CEE (compatibilità elettromagnetica), 89/392/CEE (macchine), 89/686/CEE (dispositivi di protezione individuale), 90/384/CEE (strumenti per pesare a funzionamento non automatico), 90/385/CEE (dispositivi medici impiantabili attivi), 90/396/CEE (apparecchi a gas), 91/263/CEE (apparecchiature terminali di telecomunicazione), 92/42/CEE (nuove caldaie ad acqua calda alimentate con combustibili liquidi o gassosi) e 73/23/CEE (materiale elettrico destinato ad essere adoperato entro taluni limiti di tensione) (GU L 220, pag. 1).

«1. Prima dell'immissione in commercio, il materiale elettrico di cui all'articolo 1 deve essere munito della marcatura CE stabilita nell'articolo 10, che attesta la conformità del materiale alle disposizioni della direttiva, compresa la valutazione della conformità di cui all'allegato IV».

2. Direttiva 89/336

6. L'art. 1, punto 1), della direttiva 89/336 definisce «apparecchi» tutti gli apparecchi elettrici ed elettronici nonché gli impianti e le installazioni che contengono componenti elettriche e/o elettroniche.

7. L'art. 2, n. 1, primo comma, di questa direttiva dispone quanto segue:

«La presente direttiva riguarda gli apparecchi che possono creare perturbazioni elettromagnetiche o il cui funzionamento può essere interessato da tali perturbazioni».

8. L'art. 3 della detta direttiva, come modificato dalla direttiva 93/68, dispone quanto segue:

«Quando gli apparecchi di cui all'articolo 2 sono installati, sottoposti ad adeguata manutenzione ed utilizzati conformemente alla loro destinazione, gli Stati membri adottano tutte le disposizioni utili perché questi non possano essere immessi in commercio o utilizzati se non sono muniti della marcatura CE di cui all'articolo 10 che dichiara la loro conformità a tutte le prescrizioni della presente direttiva, comprese le procedure di valutazione di conformità previste all'articolo 10».

9. L'art. 5 della detta direttiva così recita:

«Gli Stati membri non ostacolano, per motivi concernenti la compatibilità elettromagnetica, né l'immissione sul mercato né l'entrata in servizio sul proprio territorio degli apparecchi che sono contemplati nella presente direttiva e che soddisfano le disposizioni della presente direttiva».

3. Direttiva 1999/5

10. L'art. 1 della direttiva 1999/5 istituisce un quadro normativo per l'immissione sul mercato, la libera circolazione e la messa in servizio nella Comunità di apparecchiature

radio e apparecchiature terminali di telecomunicazione.

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

12. L'art. 3 stabilisce che taluni requisiti essenziali si applicano a tutti gli apparecchi. Inoltre esso prevede che le apparecchiature radio sono costruite in modo da utilizzare efficacemente lo spettro attribuito alle radiocomunicazioni terrestri/spaziali e le risorse orbitali, evitando interferenze dannose.

13. L'art. 5 della detta direttiva dispone che si presume che gli apparecchi conformi alle norme tecniche armonizzate siano conformi ai requisiti essenziali elencati nell'art. 3.

14. L'art. 6, n. 1, della direttiva 1999/5 così recita:

«Gli Stati membri provvedono affinché gli apparecchi siano immessi sul mercato soltanto se rispettano gli opportuni requisiti

essenziali di cui all'articolo 3, nonché le altre disposizioni pertinenti della presente direttiva, quando sono adeguatamente installati, sottoposti a manutenzione e utilizzati ai fini previsti. Essi non sono soggetti ad ulteriori disposizioni nazionali per quanto riguarda l'immissione sul mercato».

15. L'art. 7, n. 1, dispone quanto segue:

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

16. L'art. 8, n. 1, così recita:

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

17. Secondo l'art. 19, n. 1, primo comma, della detta direttiva:

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

B — *Il diritto nazionale*

18. L'art. 12 della legge 10 aprile 1990, sulle imprese di vigilanza, sulle imprese di sicurezza e sui servizi interni di vigilanza⁶ (in prosieguo: la «legge 10 aprile 1990») stabilisce che i sistemi e le centrali d'allarme di cui all'art. 1, n. 4, e relativi componenti non sono commercializzati o comunque messi a disposizione degli utenti se non sono stati preventivamente omologati a norma di una procedura stabilita dal Re. Il Re fissa altresì le condizioni per l'installazione, la manutenzione e l'utilizzazione dei sistemi e delle centrali d'allarme di cui all'art. 1, n. 4, nonché dei loro componenti.

⁶ — *Moniteur belge* del 29 maggio 1990, pag. 10963.

19. La legge 9 giugno 1999⁷, entrata in vigore il 1° novembre 1999, ha sostituito tale art. 12. La nuova versione del detto articolo così recita:

«I sistemi e le centrali d'allarme di cui all'art. 1, n. 4, e relativi componenti non possono essere commercializzati o comunque messi a disposizione degli utenti se non sono stati preventivamente omologati a norma di una procedura stabilita dal Re.

I sistemi e le centrali d'allarme di cui all'art. 1, n. 4, e relativi componenti, commercializzati o altrimenti messi a disposizione degli utenti, devono essere conformi in ogni momento al prototipo omologato a norma della procedura stabilita dal Re di cui al primo comma.

Il Re fissa altresì le condizioni per l'installazione, la manutenzione e l'utilizzazione dei sistemi e delle centrali d'allarme di cui all'art. 1, n. 4, e relativi componenti».

20. Ai sensi dell'art. 19, n. 1, primo comma, della legge 10 aprile 1990 può

essere comminata un'ammenda da BEF 1 000 a 1 000 000 a qualsiasi persona fisica o giuridica che violi la legge o i decreti esecutivi su di essa fondati, ad eccezione delle violazioni di cui all'art. 18.

21. Sulla base dell'art. 12, primo comma, della legge 10 aprile 1990, il 23 aprile 1999 è stato adottato il regio decreto che stabilisce la procedura di approvazione dei sistemi e delle centrali di allarme, di cui alla legge 10 aprile 1990 sulle imprese di vigilanza, sulle imprese di sicurezza e sui servizi interni di vigilanza⁸ (in prosieguo: il «regio decreto 23 aprile 1999»). Il decreto è entrato in vigore il 19 giugno 1999.

22. Ai sensi dell'art. 1, punto 2, del regio decreto 23 aprile 1999 si intende per «materiale» «i sistemi d'allarme, le centrali d'allarme, e loro componenti, destinati a prevenire o constatare reati contro persone o beni».

23. L'art. 2 di questo regio decreto così recita:

«1. Nessun fabbricante, importatore, grossista o altra persona fisica o giuridica può

7 — Legge che modifica la legge 10 aprile 1990 sulle imprese di vigilanza, sulle imprese di sicurezza e sui servizi interni di vigilanza (*Moniteur belge* del 29 luglio 1999).

8 — *Moniteur belge* del 19 giugno 1999, pag. 23217.

commercializzare in Belgio o mettere a disposizione degli utenti alcun materiale, se questo non è stato preventivamente omologato da una commissione appositamente istituita, in prosieguo indicata come "commissione materiale".

2. La commissione materiale rilascia, per ciascun prototipo di materiale omologato, un certificato di approvazione, conforme al modello riprodotto all'allegato 1 del presente decreto, che sarà conservato dal richiedente.

Il richiedente appone a proprie spese un marchio di conformità al materiale, conforme al prototipo commercializzato o messo a disposizione degli utenti.

(...).

I servizi incaricati di sorvegliare l'applicazione della succitata legge 10 aprile 1990 e dei suoi decreti esecutivi possono imporre il controllo della conformità del materiale commercializzato o messo a disposizione degli utenti da parte di uno degli organismi elencati all'art. 4, n. 1, del presente decreto. Detto organismo trasmette una relazione di controllo alla commissione materiale che, sulla base di essa, dichiara il materiale conforme o meno.

Le spese relative al controllo sono a carico della persona che ha disposto la realizzazione delle prove per l'omologazione che hanno portato al riconoscimento».

24. L'art. 4, n. 1, del regio decreto 23 aprile 1999 dispone quanto segue:

«Il Ministero dell'Interno redige, previo parere della commissione materiale, un elenco degli organismi specializzati nell'esecuzione delle prove che precedono l'eventuale approvazione del materiale o per verificare le relazioni di cui all'art. 9.

Le richieste di approvazione del materiale sono indirizzate direttamente ad uno di detti organismi. Solo questi ultimi sono competenti ad eseguire le prove».

25. L'art. 5 del regio decreto stabilisce quanto segue:

«Prima di procedere alle prove propriamente dette, i laboratori esaminano il materiale.

Detto esame consiste:

1. nell'identificazione del materiale;
2. nella verifica dei circuiti elettronici rispetto ai documenti forniti dal fabbricante;
3. nella verifica delle funzioni minime richieste, descritte all'allegato 3 del presente decreto.
3. l'affidabilità del funzionamento meccanico o elettronico;
4. l'insensibilità ai falsi allarmi;
5. la protezione contro la frode o i tentativi di mettere il materiale fuori uso.

(...)».

26. L'art. 6 dispone quanto segue:

Il materiale che utilizza collegamenti ad alta frequenza è soggetto inoltre alle prove di cui all'allegato 6».

«Il collaudo del materiale riguarda:

27. L'art. 7 del decreto dispone quanto segue:

1. l'adeguatezza funzionale;

«I laboratori degli organismi di cui all'art. 4, n. 1, verificano se il materiale soddisfa alle disposizioni il cui elenco è riportato all'allegato 7.

2. l'aspetto meccanico;

A tal fine, il richiedente deve fornire ai laboratori tutti i documenti utili a detto esame».

Se sono apportate modifiche al materiale approvato, quest'ultimo deve essere presentato nuovamente ad uno degli organismi di cui all'art. 4, n. 1, che valuta la necessità di prove complementari».

28. L'art. 9 del regio decreto stabilisce quanto segue:

«Ai fini dell'approvazione dei sistemi e delle centrali d'allarme importati da altri Stati membri dell'Unione europea e degli Stati membri dell'Associazione europea di libero scambio, parti contraenti dello Spazio economico europeo, sono accettati i certificati e le relazioni delle prove elaborati da un organismo riconosciuto o accreditato in questi Stati purché attestanti la conformità di detti sistemi e centrali alle norme e regolamentazioni tecniche che assicurano un livello di protezione equivalente a quello previsto dal presente decreto».

30. L'art. 12 stabilisce che le spese di amministrazione e di funzionamento inerenti alla procedura di richiesta, ai collaudi effettuati e al controllo della conformità sono a carico del richiedente.

III — Fatti della causa principale e svolgimento del procedimento

A — Causa principale

29. L'art. 11 del regio decreto 23 aprile 1999 dispone quanto segue:

«Le approvazioni sono valide per un periodo di tre anni e possono essere prorogate su richiesta, ogni volta per lo stesso periodo. La richiesta di proroga è rivolta ad uno degli organismi di cui all'art. 4, n. 1; essa è trattata ed esaminata conformemente ai citati artt. 4-9.

31. La ATRAL, società anonima di diritto francese con sede principale in Francia, fabbrica sistemi e centrali d'allarme che utilizzano collegamenti radioelettrici (comunemente detti sistemi d'allarme «senza fili»). Dal 1996 la ATRAL commercializza questi sistemi e centrali d'allarme in Belgio, principalmente tramite grandi centri commerciali.

32. Fino all'entrata in vigore del regio decreto 23 aprile 1999, la vendita dei

prodotti della ATRAL non era regolamentata, poiché la normativa allora in vigore (il regio decreto 31 marzo 1994 che stabilisce il procedimento di approvazione dei sistemi e centrali d'allarme, contemplati nella legge 10 aprile 1990) si applicava soltanto ai sistemi e centrali d'allarme «con fili».

33. A partire dall'entrata in vigore del regio decreto, che attualmente si applica anche ai sistemi e alle centrali d'allarme «senza fili», la ATRAL non può più mettere in commercio i propri prodotti senza aver ottenuto per essi la previa approvazione da parte di una commissione all'uopo istituita, la «commissione materiale».

34. Il 16 agosto 1999 la ATRAL proponeva ricorso dinanzi al Conseil d'État diretto all'annullamento del regio decreto 23 aprile 1999.

35. Inoltre, il 31 agosto 1999 la ATRAL depositava presso la Commissione europea un reclamo per ostacoli all'importazione in Belgio di sistemi e centrali d'allarme. A seguito di tale reclamo la Commissione europea inviava al Regno del Belgio una lettera di diffida. Detto procedimento è tuttora pendente. Per di più la ATRAL chiedeva al Tribunal de première instance di Bruxelles che fosse fatto divieto allo Stato belga di subordinare a previa approvazione la vendita in Belgio dei suoi prodotti. Anche detto procedimento è tuttora pendente.

36. Nel procedimento dinanzi al Conseil d'État la ATRAL ha sostenuto che il regio decreto 23 aprile 1999 è in contrasto con l'art. 28 CE. La ATRAL ha affermato che tale decreto disciplina in linea essenziale materie che costituiscono oggetto di armonizzazione comunitaria realizzata dalle direttive 73/23, 89/336 e 1999/5. Ad avviso della ATRAL, ciò comporta che il legislatore belga non può approvare una regolamentazione più restrittiva di quella prevista dalla normativa armonizzata. Pertanto, lo Stato belga non può imporre un controllo preventivo della conformità dei sistemi e delle centrali d'allarme. Le direttive autorizzano solo un controllo a posteriori. Il rispetto dei requisiti sostanziali tecnici e qualitativi e la conformità a tali requisiti sono attestati dall'apposizione del marchio «CE», sotto la responsabilità dell'impresa, qualora i prodotti di cui trattasi soddisfino le procedure di valutazione della conformità di cui agli articoli pertinenti e agli allegati delle direttive 73/23, 89/336 e 1995/5.

37. La ATRAL ha altresì sostenuto che lo Stato belga può regolamentare solo la parte non armonizzata della materia, rispettando tuttavia il Trattato, in particolare l'art. 28 CE. La ricorrente ritiene che il decreto 23 aprile 1999, e in particolare l'art. 9, non sia compatibile con il principio del reciproco riconoscimento, in virtù del quale ogni prodotto importato da un Stato membro deve essere ammesso nel territorio dello Stato membro importatore se è stato fabbricato e commercializzato legittimamente nello Stato membro di origine e questo anche se tale prodotto è stato fabbricato secondo norme tecniche e qualitative diverse da quelle applicabili ai prodotti dello Stato di destinazione, salvo dedurre ragioni tassative o esigenze imperative di interesse generale, a condizione

che siano rispettati i principi di necessità e di proporzionalità. L'art. 9 del decreto impugnato si riferisce solo al riconoscimento reciproco dei collaudi richiesti per ottenere la previa approvazione e non riguarda pertanto il riconoscimento reciproco dei prodotti stessi. Un riconoscimento reciproco talmente limitato è ammissibile solo se è giustificato da un requisito sostanziale, non ancora regolamentato dalla normativa armonizzata, e se si dimostra che tale restrizione agli scambi fra Stati membri è necessaria e proporzionata, quod non. Per quanto riguarda eventuali requisiti tassativi che non costituiscono ancora oggetto di una normativa armonizzata a livello comunitario, una normativa restrittiva degli scambi, per essere conforme agli artt. 28 e 30 CE, deve essere giustificata da una ragione tassativa o da un'esigenza imperativa di interesse generale ed essere proporzionata agli obiettivi perseguiti. Secondo la ATRAL, nel caso di specie lo Stato belga non dimostra quali siano in concreto i requisiti sostanziali relativi alla tutela dei consumatori che non siano già stati presi in considerazione nelle suddette direttive e che giustificano un sistema di previa approvazione quale quello previsto dal decreto impugnato. Né costituisce una giustificazione l'argomento dedotto dallo Stato belga relativo all'ordine pubblico, principalmente la prevenzione di «falsi allarmi». Lo Stato belga è del resto l'unico ad aver posto in essere un siffatto sistema.

attiene alla direttiva 1999/5, il governo belga ritiene che essa non sia rilevante nel caso di specie, per il motivo che il 23 aprile 1999, data alla quale il Conseil d'État deve riferirsi per valutare la legittimità del decreto impugnato, il termine impartito agli Stati membri per trasporre la detta direttiva nel diritto nazionale non era ancora scaduto. Il Conseil d'État non ne deve quindi tenere conto nel valutare la legittimità del decreto impugnato, compresa la sua conformità al diritto comunitario. È d'uopo valutare tale conformità sulla sola base degli artt. 28-30 CE. Nel caso di specie una deroga al divieto generale di misure di effetto equivalente è giustificata sia dalla tutela dei consumatori sia dall'ordine pubblico. Essa è necessaria e proporzionata all'obiettivo perseguito.

39. Prima di statuire sul ricorso della ATRAL, il Conseil d'État ha ritenuto necessario sottoporre alla Corte di giustizia una serie di questioni pregiudiziali.

B — *Le questioni pregiudiziali*

40. Con ordinanza 8 gennaio 2002 il Conseil d'État ha sottoposto alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

38. In primo luogo, il governo belga ha contestato il fatto che le direttive 73/23 e 89/336 riguardino la materia disciplinata dal decreto 23 aprile 1999. Per quanto

«1) Se le direttive 73/23, 89/336 e 1999/5 debbano essere interpretate:

- a) nel senso che sono applicabili ai sistemi e alle centrali d'allarme, in particolare a quelli di tali prodotti che utilizzano collegamenti radioelettrici, comunemente detti sistemi d'allarme "senza fili";
- 2) In caso di soluzione positiva della prima questione:
 - a) Se l'art. 3 della direttiva 73/23, l'art. 5 della direttiva 89/336 e l'art. 6, n. 1, della direttiva 1999/5 debbano essere interpretati nel senso che ostano a disposizioni nazionali che, al pari dell'art. 12 della legge 10 aprile 1990 e del decreto 23 aprile 1999, subordinino l'immissione sul mercato in uno Stato membro di tutti i sistemi e le centrali d'allarme legittimamente prodotti e/o commercializzati in un altro Stato membro ad un procedimento di previa approvazione riguardante gli elementi di tali sistemi e centrali d'allarme rispondenti alle disposizioni delle menzionate direttive.
 - b) Se, dall'altro lato, le direttive 73/23, 89/336 e 1999/5 debbano essere interpretate nel senso che fissano, per quanto riguarda sistemi e centrali d'allarme, i requisiti essenziali in materia di sicurezza elettrica, di compatibilità elettromagnetica e di attrezzature radioelettriche e, pertanto, nel senso che ostano a normative nazionali che, come il decreto 23 aprile 1999, subordinano l'im-
- b) e, in caso affermativo, nel senso che realizzano un'armonizzazione sufficientemente importante della materia, tale per cui disposizioni nazionali disciplinanti la medesima materia, quali l'art. 12 della legge 10 aprile 1990 e il decreto 23 aprile 1999, debbono necessariamente conformarsi ad esse.

missione sul mercato in Belgio di tutti i sistemi e le centrali d'allarme a requisiti diversi da quelli previsti nelle dette direttive.

c) Se gli artt. 28-30 CE debbano essere interpretati nel senso che il divieto di restrizioni quantitative all'importazione e di misure di effetto equivalente è applicabile a disposizioni nazionali, quali il decreto 23 aprile 1999, che richiedono che gli elementi dei sistemi e delle centrali d'allarme non costituiscano oggetto di misure comunitarie di armonizzazione vengano sottoposti, in un laboratorio autorizzato, alle medesime prove previste per il materiale immesso per la prima volta sul mercato.

d) Se gli artt. 28-30 CE debbano essere interpretati nel senso che il divieto di restrizioni quantitative all'importazione e di misure di effetto equivalente consente ad uno Stato membro di adottare disposizioni nazionali, quali il decreto 23 aprile 1999, che subordinano l'immissione sul mercato in uno Stato membro di tutti i sistemi e le centrali d'allarme legittimamente fabbricati e/o commercializzati in un altro Stato membro ad una previa approvazione ed a prove e requisiti tecnici specifici, limitandosi ad invocare in astratto una ragione imperativa o un'esigenza tassativa, come la tutela del consumatore e/o l'ordine pubblico,

delle quali lo Stato ritiene che non si sia tenuto conto nei provvedimenti comunitari di armonizzazione ovvero, in altri termini, senza dimostrare in concreto né l'effettività della ragione imperativa o dell'esigenza tassativa invocata, né il fatto che tale ragione imperativa o tale esigenza tassativa non sia stata già presa in considerazione dai provvedimenti comunitari di armonizzazione, né la proporzionalità della misura restrittiva rispetto all'obiettivo perseguito.

3) In caso di soluzione negativa della prima questione:

a) Se gli artt. 28-30 CE debbano essere interpretati nel senso che il divieto di restrizioni quantitative all'importazione e di misure di effetto equivalente è applicabile a disposizioni nazionali, quali l'art. 9 del decreto 23 aprile 1999, che limitano il principio del mutuo riconoscimento alle prove alle quali devono essere sottoposti, per poter ottenere l'autorizzazione di immissione sul mercato di uno Stato membro, i sistemi e le centrali d'allarme legittimamente prodotti e/o commercializzati in un altro Stato membro, piuttosto che consentire che il principio del mutuo riconoscimento operi in relazione ai sistemi e alle centrali d'allarme stessi.

b) Se gli artt. 28-30 CE debbano essere interpretati nel senso che il

- divieto di restrizioni quantitative all'importazione e di misure di effetto equivalente è applicabile a disposizioni nazionali, quali l'art. 12 della legge 10 aprile 1990 e il decreto 23 aprile 1999, che prescrivono un procedimento di previa approvazione per l'immissione sul mercato in uno Stato membro di tutti i sistemi e le centrali d'allarme legittimamente fabbricati e commercializzati in un altro Stato membro.
- c) Se gli artt. 28-30 CE debbano essere interpretati nel senso che il divieto di restrizioni quantitative all'importazione e di misure di effetto equivalente è applicabile a disposizioni nazionali, quali l'art. 2, n. 2, del decreto 23 aprile 1999, che impongono di apporre sui sistemi e sulle centrali d'allarme legittimamente fabbricati e/o commercializzati in un altro Stato membro un'etichetta nazionale di conformità.
- e) Se gli artt. 28-30 CE debbano essere interpretati nel senso che il divieto di restrizioni quantitative all'importazione e di misure di effetto equivalente è applicabile a disposizioni nazionali, quali l'art. 9 del decreto 23 aprile 1999, che subordinano l'immissione sul mercato in uno Stato membro di tutti i sistemi e le centrali d'allarme legittimamente fabbricati e/o commercializzati in un altro Stato membro ad una previa approvazione e a prove e a requisiti tecnici specifici, limitandosi ad invocare in astratto una ragione imperativa o un'esigenza tassativa, come la tutela del consumatore e/o l'ordine pubblico, ovvero, in altri termini, senza dimostrare in concreto l'effettività della ragione imperativa o dell'esigenza tassativa invocata e la proporzionalità della misura restrittiva rispetto allo scopo perseguito».
- d) Se gli artt. 28-30 CE debbano essere interpretati nel senso che il divieto di restrizioni quantitative all'importazione e di misure di effetto equivalente è applicabile a disposizioni nazionali, quali l'art. 9 del decreto 23 aprile 1999, che esigono che gli elementi dei sistemi e delle centrali d'allarme siano sottoposti in un laboratorio autorizzato alle medesime prove previste per il materiale immesso per la prima volta sul mercato.
41. Nel procedimento dinanzi alla Corte hanno presentato osservazioni scritte la ATRAL, la Commissione e il governo belga. Essi hanno poi chiarito oralmente la propria posizione all'udienza del 3 ottobre 2002, nel corso della quale anche il governo francese ha esposto il proprio punto di vista.

C — *Il procedimenti dinanzi alla Corte*

IV — Analisi

A — Primo gruppo di questioni pregiudiziali 1), sub a) e 1), sub b)

42. Il primo gruppo di questioni concerne le direttive 73/23, 89/336 e 1999/5. Con dette questioni il giudice nazionale chiede se le tre direttive siano applicabili ai sistemi e alle centrali d'allarme, in particolare ai sistemi d'allarme «senza fili» e, in caso affermativo, se esse realizzino un'armonizzazione tale da far sì che le disposizioni nazionali in materia debbano conformarsi.

43. In merito a dette questioni non esiste in sostanza alcuna discordanza di opinione fra i soggetti che hanno presentato osservazioni per iscritto e/o oralmente. Essi sono tutti concordi sul fatto che le tre direttive si applicano ai prodotti in questione e che il livello di armonizzazione è tale per cui le disposizioni nazionali debbono conformarsi.

44. Condivido siffatto punto di vista. I sistemi e le centrali d'allarme si compongono di diverse parti che rientrano nell'ambito di applicazione delle tre direttive. La direttiva 73/23 si applica al materiale elettrico adoperato entro i limiti di tensione fissati dalla direttiva. I componenti di sistemi e di centrali d'allarme funzionanti a bassa tensione rientrano pertanto nel-

l'ambito di applicazione di detta direttiva. Inoltre la direttiva 89/336 si applica agli apparecchi che possono creare perturbazioni elettromagnetiche o il cui funzionamento può essere disturbato da tali perturbazioni. Tali sistemi e centrali soddisfano alla definizione di apparecchi di cui all'art. 1 della direttiva. Infine, la direttiva 1999/5 istituisce un quadro normativo per l'immissione sul mercato, la libera circolazione e la messa in servizio nella Comunità delle apparecchiature radio e delle apparecchiature terminali di telecomunicazione. Anche i sistemi e le centrali d'allarme senza fili corrispondono alla definizione di apparecchiature radio di cui all'art. 2, lett. c), di tale direttiva.

45. Ne consegue che le tre direttive si applicano ai sistemi e alle centrali d'allarme che utilizzano collegamenti radioelettrici. Sono interessati tutti gli aspetti del funzionamento di detti apparecchi, o dei loro componenti, che riguardano l'impiego di tensioni basse, la prevenzione di perturbazioni elettromagnetiche nonché l'emissione e la ricezione di segnali radio.

46. La Commissione, il governo francese e le parti nella causa principale concordano sul fatto che le tre direttive citate, ciascuna nel proprio ambito di applicazione *ratione materiae*, mirano ad una completa armonizzazione. Condivido detto punto di vista, che deriva inequivocabilmente dal testo e dalla portata delle direttive menzionate. Ne discende che la legislazione e la regolamen-

tazione belghe, nella misura in cui si estendono alle materie regolamentate dalle direttive, devono essere del tutto conformi a queste ultime. Aggiungo ad ogni buon fine che tale legislazione e tale regolamentazione non possono imporre alle operazioni economiche riguardanti gli apparecchi di cui trattasi restrizioni che oltrepassano quanto le menzionate direttive ammettono esplicitamente.

47. Tuttavia le direttive non riguardano l'intero settore rilevante per il funzionamento di sistemi e centrali d'allarme. Pertanto detti apparecchi, in relazione alla loro destinazione d'uso, dovranno soddisfare a determinati requisiti di adeguatezza funzionale, quali l'affidabilità, la sensibilità per i falsi allarmi e la resistenza alle intemperie. Tali aspetti sono trattati nell'ambito delle questioni poste sub 2).

B — Secondo gruppo di questioni pregiudiziali (questioni sub 2)

48. La questione sub 2) è suddivisa in quattro parti. Le prime due riguardano elementi di sistemi e centrali di allarme cui si applicano le direttive 73/23, 89/336 e 1999/5. Tratterò le due questioni congiun-

tamente. Proseguirò poi con l'analisi delle questioni attinenti all'interpretazione degli artt. 28 e 30 CE.

49. L'art. 3 della direttiva 73/23, l'art. 5 della direttiva 89/336 e gli artt. 6 e 8 della direttiva 1999/5 assicurano la libera circolazione delle merci, sia di apparecchi sia di loro componenti, che soddisfano ai requisiti in esse fissati.

50. Come ha affermato la Commissione nelle sue osservazioni scritte, l'armonizzazione realizzata da dette direttive comporta una presunzione di conformità degli apparecchi muniti del marchio «CE». Tale marchio attesta la conformità del prodotto di cui trattasi a tutte le disposizioni delle direttive in questione, comprese le procedure per la valutazione della conformità, come previste dalle direttive. Queste ultime prevedono alcune eccezioni a tale regola generale, non rilevanti ai fini del presente procedimento.

51. Il sistema qui descritto comporta che il fabbricante può commercializzare i prodotti muniti del marchio «CE» senza che sia necessario il previo intervento di un organismo di certificazione riconosciuto o accreditato. Inoltre per i prodotti muniti del marchio «CE» non devono essere presentati certificati o relazioni di approvazione rilasciati da organismi di certificazione, riconosciuti o accreditati, dello Stato membro in cui sono commercializzati.

52. Ne consegue che l'art. 12 della legge belga 10 aprile 1990, come modificato dalla legge 9 giugno 1999, è in contrasto con le direttive. Detta disposizione assoggetta infatti i prodotti muniti del marchio «CE» o per i quali sia accertata in altro modo la loro conformità con le direttive citate ad un procedimento di previa approvazione, prima che possano essere commercializzati in Belgio⁹. Siffatto procedimento implica inoltre che i prodotti di cui trattasi devono essere sottoposti a prove e controlli.

54. Più in generale, dalle direttive comunitarie di cui trattasi discende che gli Stati membri per le materie da esse disciplinate non possono stabilire ai fini della commercializzazione dei componenti e dei prodotti finiti requisiti diversi da quelli espressamente previsti da dette direttive. Pertanto le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative nazionali che hanno per oggetto o per effetto la fissazione di tali requisiti sono incompatibili con dette direttive.

55. A mio avviso, in questo senso devono essere risolte le prime due parti della questione sub 2).

53. Anche l'art. 9 del regio decreto 23 aprile 1999 è in contrasto con il sistema delle direttive. Detta disposizione comporta che per l'approvazione di sistemi e centrali d'allarme importati da altri Stati membri e paesi dello SEE, «sono accettati i certificati e le relazioni delle prove elaborati da un organismo riconosciuto o accreditato in questi Stati purché attestanti la conformità di detti sistemi e centrali alle norme e regolamentazioni tecniche che assicurano un livello di protezione equivalente a quello previsto dal presente decreto». Le direttive, per contro, prevedono una presunzione di diritto della conformità dei prodotti muniti del marchio «CE» o per i quali sia accertata in altro modo la conformità. È evidente che l'art. 9 del summenzionato regio decreto non è compatibile con tale sistema.

56. La terza e quarta parte riguardano gli elementi o le caratteristiche di sistemi e centrali d'allarme che non costituiscono oggetto di misure comunitarie di armonizzazione.

57. La terza questione concerne il requisito fissato dalla normativa belga in base al quale gli elementi dei sistemi e centrali d'allarme, che non costituiscono oggetto di misure comunitarie di armonizzazione, devono essere sottoposti, in un laboratorio autorizzato, alle medesime prove cui è assoggettato il materiale immesso per la prima volta sul mercato.

⁹ — La stessa obiezione vale anche per la precedente versione dell'art. 12 della legge 10 aprile 1990, che conteneva un analogo requisito di autorizzazione preventiva.

58. In mancanza di una normativa comunitaria, gli Stati membri sono liberi di mantenere o introdurre misure nazionali, purché venga rispettata la libera circolazione delle merci. Quest'ultima implica il divieto di restrizioni quantitative alle importazioni e di tutte le misure di effetto equivalente. Secondo una giurisprudenza costante della Corte, nel concetto di misura di effetto equivalente di cui all'art. 28 CE rientra qualsiasi provvedimento nazionale atto ad ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, il commercio intracomunitario¹⁰. Ai sensi dell'art. 30 CE, l'art. 28 CE lascia impregiudicati i divieti o restrizioni all'importazione giustificati dai motivi indicati in tale articolo, a condizione che tali divieti o restrizioni non costituiscano un mezzo di discriminazione arbitraria né una restrizione dissimulata al commercio tra gli Stati membri. Inoltre gli ostacoli agli scambi derivanti da disparità delle legislazioni nazionali vanno accettati qualora tali prescrizioni possano ammettersi come necessarie per rispondere ad esigenze imperative¹¹. Tuttavia, sia essa fondata sui casi previsti all'art. 30 CE o su esigenze imperative di interesse generale riconosciute dalla giurisprudenza, una disposizione legislativa nazionale che deroga all'art. 28 CE può essere giustificata solo se soddisfa al requisito di necessità e al requisito di proporzionalità¹².

59. Osservo in primo luogo, così come ha fatto anche la Commissione, che una misura nazionale che impone gli stessi collaudi già effettuati nel paese di origine, anche se la materia di cui trattasi non è oggetto di armonizzazione, costituisce una misura di effetto equivalente ai sensi dell'art. 28 CE.

60. Lo stesso ragionamento vale per una disposizione che, ai fini dell'approvazione di sistemi e centrali d'allarme importati da altri Stati membri, accetta solo certificati e relazioni di prova elaborati da organismi riconosciuti o accreditati in tale Stato membro, purché attestanti la conformità di detti sistemi e centrali alle norme e regolamentazioni tecniche che assicurano un livello di protezione equivalente a quello previsto nel paese d'importazione. Un siffatto sistema di riconoscimento implica che un produttore che intende esportare i propri sistemi e centrali in Belgio deve fare controllare e approvare detto materiale nel proprio paese per potere soddisfare ai requisiti fissati dal legislatore belga, anche se il materiale nel proprio paese può essere commercializzato senza l'intervento di un organismo di certificazione.

61. Una condizione in base alla quale devono essere soddisfatti le stesse norme tecniche e lo stesso livello di protezione vigenti nel paese di importazione comporta per definizione l'obbligo per i produttori di altri Stati membri di adeguare i loro prodotti ai requisiti specifici di detto paese. Un siffatto ostacolo tecnico agli scambi

10 — Sentenze 11 luglio 1974, causa 8/74, Dassonville (Racc. pag. 837), e 13 marzo 2001, causa C-379/98, PreussenElektra (Racc. pag. 2099).

11 — Sentenza 20 febbraio 1979, causa 120/78, REWE «Cassis de Dijon» (Racc. pag. 649).

12 — Recentemente riaffermato nella sentenza 20 giugno 2002, cause riunite C-388/00 e C-429/00, Radiosistemi (Racc. pag. I-5866).

costituisce per definizione una violazione dell'art. 28 CE. Esso è incompatibile con il principio del riconoscimento reciproco.

62. Come ho già osservato al paragrafo 58, una tale disposizione può essere giustificata da uno dei motivi di interesse generale descritti all'art. 30 CE o da una delle esigenze imperative di interesse generale riconosciute dalla giurisprudenza. La disposizione quindi dovrà essere necessaria e proporzionata.

63. La Commissione ha osservato a ragione che, supponendo che i motivi invocati dal governo belga possano giustificare un ostacolo alla libera circolazione, spetta al giudice nazionale accertare se il requisito di un procedimento di approvazione preventiva sia necessario ai fini del raggiungimento degli obiettivi e se sia proporzionato. In questo contesto vanno altresì valutate la necessità e la proporzionalità del requisito di un certificato o di una relazione di prova di cui all'art. 9 del regio decreto. Come osservato anche dalla Commissione, il giudice non chiede se i motivi di giustificazione fatti valere dal governo belga soddisfino ai requisiti di cui all'art. 30 CE o a quelli fissati dalla giurisprudenza. La quarta parte della questione riguarda in sostanza esclusivamente l'onere della prova.

64. Si intende accertare se uno Stato membro possa limitarsi ad invocare «in astratto» una ragione tassativa o un'esigenza

imperativa, quali la tutela dei consumatori e/o l'ordine pubblico, delle quali lo Stato ritenga che non si sia tenuto sufficientemente conto nelle misure comunitarie di armonizzazione, o se uno Stato membro debba dimostrare «in concreto» l'effettività delle ragioni tassative addotte o delle esigenze imperative invocate, oltre al fatto che esse non siano state sufficientemente prese in considerazione dalle misure comunitarie di armonizzazione e che la misura restrittiva sia proporzionata all'obiettivo perseguito.

65. La causa principale riguarda una problematica di diritto comunitario sollevata dinanzi ad un giudice nazionale. In linea di principio ad essa si applica il diritto processuale nazionale, compresa la normativa in materia di prova. La giurisprudenza della Corte stabilisce in proposito alcuni requisiti. Pertanto, le modalità di prova non debbono avere l'effetto di rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'applicazione del diritto comunitario¹³. Le modalità di prova previste dal diritto nazionale pertinente non possono essere meno favorevoli di quelle relative a procedimenti analoghi di natura interna¹⁴.

66. Secondo una costante giurisprudenza, una deroga al principio della libera circolazione delle merci ai sensi dell'art. 30 CE può essere giustificata solo quando le

13 — Sentenza 9 novembre 1983, causa 199/82, San Giorgio (Racc. pag. 3595).

14 — Sentenza 8 febbraio 1996, causa C-212/94, FMC e a. (Racc. pag. 389).

autorità nazionali dimostrano che quell'eccezione è necessaria per la realizzazione di uno o più obiettivi ivi indicati e che essa è conforme con il principio di proporzionalità¹⁵. Ciò vale anche per le domande di pronuncia pregiudiziale proposte dinanzi alla Corte nell'ambito di applicazione dell'art. 28 CE, in cui uno Stato membro può far valere un'esigenza imperativa per giustificare una restrizione alla libera circolazione delle merci. In tali casi, si accerta il motivo dedotto dallo Stato membro e se ne analizza in modo concreto l'effettività, nonché la necessità e la proporzionalità. Se del caso, la Corte fornisce tutti gli elementi di cui il giudice nazionale deve tenere conto nella sua valutazione. La regola secondo cui un organo nazionale deve dimostrare che si tratta di una deroga ammessa dal diritto comunitario non può essere diversa nel diritto processuale nazionale.

68. In detta valutazione si deve tener conto del fatto che numerose caratteristiche dei sistemi e centrali d'allarme — e dei loro componenti — sono già state armonizzate dalle tre direttive summenzionate. In altri termini, la legislazione e la regolamentazione belghe riguardano esclusivamente alcune caratteristiche residuali. Tuttavia la loro applicazione implica che l'apparecchio nella sua totalità sia sottoposto all'approvazione preventiva obbligatoria. Ne consegue che la libertà di circolazione realizzata dalle direttive per questi prodotti viene completamente annullata. Una disciplina legislativa nazionale che porta a un tale risultato può subito definirsi sproporzionata perché la tutela di un interesse pubblico limitato, correlato ad alcune caratteristiche residuali non oggetto di armonizzazione, rende impossibile il conseguimento dell'obiettivo — la libera circolazione — perseguito con l'armonizzazione della maggior parte delle altre caratteristiche.

67. Ciò significa che le ragioni tassative o le esigenze imperative devono essere concretizzate in modo che possa valutarsi se il comportamento dello Stato membro sia giustificato. Una siffatta concretizzazione è necessaria anche perché altrimenti non si può accertare se la misura nazionale di cui trattasi sia efficace e proporzionata, ovvero non vada oltre lo stretto necessario per l'interesse da tutelare.

69. Ritengo che, per evitare detta conseguenza inaccettabile, il legislatore nazionale, nel momento in cui stabilisce norme che talune caratteristiche residuali di

15 — Sentenza 30 novembre 1983, causa 227/82, van Bennekom (Racc. pag. 3883).

sistemi e di apparecchi devono soddisfare, deve tenere conto delle misure di armonizzazione già esistenti in relazione alle altre caratteristiche di tali apparecchiature. Il principio della lealtà comunitaria sancito all'art. 10 CE comporta che nell'attuazione della propria legislazione nazionale, il legislatore cerchi un collegamento con i requisiti e le procedure cui il diritto comunitario sottopone quei prodotti, sia componenti sia apparecchi. Nel caso di specie ciò significa che il legislatore nazionale avrebbe dovuto accettare il riconoscimento della conformità di apparecchiature legittimamente commercializzate in altri paesi della Comunità, oppure, come prevedono le direttive

rilevanti nella fattispecie, avrebbe dovuto accettare un controllo a posteriori.

C — Terzo gruppo di questioni pregiudiziali (questioni sub 3)

70. Alla luce della soluzione data alla questione sub 1), le questioni poste sub 3) non necessitano di alcuna soluzione.

V — Conclusione

71. Alla luce di quanto precede, propongo alla Corte di risolvere le questioni pregiudiziali proposte dal Conseil d'État belga come segue.

72. Sulla questione sub 1)

- a) La direttiva del Consiglio 19 febbraio 1973, 73/23/CEE, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al materiale elettrico destinato ad essere adoperato entro taluni limiti di tensione; la direttiva del Consiglio 3 maggio 1989, 89/336/CEE, per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative alla compatibilità elettromagnetica, e la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 9 marzo 1999, 1999/5/CE, riguardante le apparecchiature radio e le apparecchiature

terminali di telecomunicazione e il reciproco riconoscimento della loro conformità, devono essere interpretate nel senso che sono applicabili ai sistemi e centrali d'allarme, in particolare a prodotti siffatti che utilizzano collegamenti radioelettrici, comunemente definiti sistemi d'allarme «senza fili».

- b) Dalle direttive 73/23/CEE, 89/336/CEE e 1999/5/CE discende che, nelle materie regolamentate da queste direttive, gli Stati membri non possono stabilire, ai fini della commercializzazione dei componenti e dei prodotti finiti, requisiti diversi da quelli espressamente previsti da tali direttive. Pertanto, disposizioni legislative o amministrative che hanno per oggetto o per effetto la fissazione di tali requisiti sono incompatibili con queste direttive.

73. Sulla questione sub 2)

- L'armonizzazione realizzata dalle direttive 73/23/CEE, 89/336/CEE e 1999/5/CE comporta una presunzione di conformità, comprese le procedure per la valutazione della conformità relativamente agli apparecchi muniti del marchio «CE». L'art. 3 della direttiva 73/23/CEE, l'art. 5 della direttiva 89/336/CEE, e gli artt. 6, n. 1, e 8, n. 1, della direttiva 1999/5/CE ostano a disposizioni nazionali, quali l'art. 12 della legge 10 aprile 1990 e l'art. 9 del regio decreto 23 aprile 1999, che subordinano l'immissione nel mercato di uno Stato membro di tutti i sistemi e centrali d'allarme legittimamente prodotti e/o commercializzati in un altro Stato membro, ad un procedimento di previa approvazione degli elementi di tali sistemi e centrali d'allarme che soddisfano le disposizioni delle direttive menzionate.

- Gli artt. 28-30 CE vanno quindi interpretati nel senso che, anche in assenza di norme comunitarie di armonizzazione, i prodotti fabbricati e commercializzati legittimamente in uno Stato membro possono essere commercializzati in linea di principio in qualsiasi altro Stato membro senza essere subordinati a controlli aggiuntivi. Una normativa nazionale che subordina la commercializzazione di sistemi e di centrali d'allarme, per le caratteristiche e le funzioni residuali non oggetto di armonizzazione, ad approvazione e a prove basate sulla previa autorizzazione, o all'esibizione di certificati attestanti che gli apparecchi di cui trattasi soddisfano agli stessi requisiti fissati dalla normativa nazionale, ostacola la libera circolazione delle merci. Siffatta normativa nazionale deve soddisfare alle condizioni di deroga di cui all'art. 30 CE o ad un altro motivo imperativo di interesse generale riconosciuto dal diritto comunitario. Essa deve essere necessaria per il conseguimento degli obiettivi perseguiti e non deve andare oltre lo stretto necessario a tal fine.

- Le regole sull'onere della prova sono disciplinate dal diritto processuale nazionale. Nondimeno, il giudice nazionale deve assicurare l'effettiva applicazione del diritto comunitario. Ai fini di un'effettiva applicazione degli artt. 28 CE e 30 CE, il giudice nazionale, in caso di limitazione di una libertà fondamentale, deve poter verificare la compatibilità del motivo di giustificazione dedotto con il diritto comunitario. Questo impone all'organo nazionale che fa valere una giustificazione per limitare la libera circolazione delle merci di dimostrare in concreto che si tratta di un interesse generale e che la misura è necessaria e proporzionata agli obiettivi perseguiti. Nella valutazione della proporzionalità il giudice nazionale dovrà inoltre valutare quali siano le conseguenze della misura nazionale sull'effetto utile delle norme di armonizzazione esistenti e se esse siano compatibili con dette norme.