

«Regola tecnica»: la Corte conferma l'inopponibilità in caso di mancata notifica

di Gianluca Bellomo

Title: «Technical regulation»: The Court confirms the unenforceability in the event of failure to notify

Keywords: Dir. 83/189/EEC and 98/34/EC; Technical standards; *Stand still* clause.

1. – In una società sempre più globalizzata, nella quale merci con caratteristiche diverse viaggiano quotidianamente tra diversi paesi con differenti legislazioni, risulta sempre più importante fissare degli standard minimi volti a garantire finalità pubbliche rilevanti. Sempre più spesso, quindi, i legislatori nazionali si trovano a confrontarsi con la necessità di prevedere delle «regole tecniche» (su cui almeno cfr. F. Salmoni, *Le norme tecniche*, Giuffrè, Milano, 2001, 299 ss.; L. Volpe, *Le “regolamentazioni tecniche” nazionali tra obblighi statuali di natura procedimentale e “misure equivalenti” ex art. 30 (ora 28) del Trattato CE*, in *DPCE*, III/2000, 1306 ss.) che, da una parte, tendono a ridurre la discrezionalità interpretativa nell'applicazione della normativa di dettaglio di provvedimenti legislativi (ma anche solo regolamentari) nazionali; dall'altra, però, dietro l'introduzione di regole ad elevato contenuto tecnico si può nascondere un più o meno voluto effetto distorsivo del libero mercato attraverso la costituzione, di fatto, di barriere tecniche all'entrata nei territori nazionali a prodotti o servizi di oltre confine.

Proprio per scongiurare il rischio di possibili effetti distorsivi del mercato unico, derivanti dall'introduzione di «regole tecniche» da parte dei legislatori nazionali, il legislatore europeo si è visto costretto già più volte ad intervenire dettando specifiche discipline che, tra l'altro, impongono agli Stati membri la notifica alla Commissione dell'eventuale introduzione di nuove «regole tecniche», proprio per consentire un controllo preventivo a livello comunitario.

La disciplina europea di riferimento in materia era originariamente rinvenibile nella direttiva 83/189/CEE del Consiglio, del 28 marzo 1983, che prevedeva una procedura d'informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche (GUCE 1983, L 109, pag. 8), successivamente abrogata e sostituita dalla direttiva 98/48/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 luglio 1998 (GUCE 1998, L 217, pag. 18), che ha ripreso l'obbligo d'informazione preesistente ed ha innovato la materia.

Proprio in tale mutevole contesto normativo si sono svolti i fatti oggetto della pronuncia pregiudiziale sottoposta al giudizio della Corte e qui in commento.

2. – La controversia oggetto della Sentenza nasce tra il *Município de Palmela* (Comune di Palmela, Portogallo) e l'*Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE) – Divisão de*

Gestão de Contraordenações [Autorità per la sicurezza alimentare ed economica (*ASAE*), Portogallo; d'ora in poi *ASAE*].

Tra le parti ha luogo un contenzioso determinato dall'irrogazione di due distinte ammende comminate dall'*ASAE* al Comune di Palmela, rispettivamente di 15.500 euro nel 2013, e di 10.000 euro nel 2016, per la presunta violazione del *Regolamento che introduce i requisiti di sicurezza da rispettare nell'ubicazione, attuazione, concezione e organizzazione funzionale degli spazi di gioco e ricreazione, nonché della relativa attrezzatura e delle superfici impattate*, allegato al *Decreto-Lei* n. 379/97 (decreto legge n. 379/97), del 27 dicembre 1997, e successivamente modificato dal *Decreto-Lei* n. 119/2009 (decreto legge n. 119/2009), del 19 maggio 2009 (in prosieguo «regolamento EJR»).

Entrambi i provvedimenti vengono impugnati dal Comune di Palmela, di fronte al *Tribunal Judicial da Comarca de Setúbal* (Tribunale distrettuale di Setúbal, Portogallo). Nel primo caso il giudice del rinvio annullava la decisione impugnata per difetto di motivazione e per contraddizione tra la parte della motivazione e quella del dispositivo della stessa; nel secondo lo stesso Comune di Palmela invitava detta autorità giudiziaria nazionale a proporre domanda di pronuncia pregiudiziale davanti alla Corte di giustizia dell'Unione Europea circa le conseguenze sul diritto interno dell'eventuale inadempimento dell'obbligo di notifica delle «regole tecniche» istituito dalla citata direttiva 98/34 sperando che ciò potesse condurre all'inopponibilità della normativa interna, alla luce della quale erano state comminate le due sanzioni, alla ricorrente.

3. – In buona sostanza il motivo del contendere è riconducibile all'obbligo di applicazione o meno delle modifiche introdotte nel 2009 al «regolamento EJR», non notificate alla Commissione, e quindi ai conseguenti effetti derivanti da tale mancata notifica sia in termini di efficacia, sia di estensione della relativa sanzione, che in base al diritto dell'Unione europea affliggerebbe le norme coinvolte solo nel caso fossero ricomprese nella categoria delle c.d. «regole tecniche».

Il *Decreto-Lei* n. 119/2009, infatti, nelle modifiche introdotte agli artt. 13 e 16 del «regolamento EJR», introduceva l'obbligo, nel caso di specie in capo al Comune di Palmela, di indicare: la «capacità massima di accoglienza dello spazio di gioco e ricreazione» realizzato; «il numero e la data della norma tecnica applicabile» alle attrezzature presenti e «la statura minima e massima dei bambini» che erano ammessi ad accedere all'area di gioco comunale. Proprio tali nuovi requisiti aggiuntivi, rispetto alla precedente normativa, degli spazi e delle attrezzature da gioco da installare ed alle quali si sarebbe dovuto adeguare il Comune di Palmela, non venivano notificati alla Commissione dagli organismi nazionali preposti in sede di emanazione del provvedimento legislativo di modifica.

La Corte, dopo aver provveduto ad accorpate le questioni pregiudiziali sottoposte dal giudice nazionale, si ritiene chiamata in giudizio per rispondere alla seguente questione: ammesso che le norme nazionali coinvolte da un procedimento giudiziario interno ad uno Stato membro siano classificabili come «regole tecniche», alla luce di quanto sancito dal diritto comunitario, in caso di mancata notifica alla Commissione di queste ultime, la sanzione dell'inopponibilità colpisce unicamente le norme non notificate o l'intero testo legislativo all'interno del quale queste sono contenute?

Rilevano quindi, ai fini della soluzione del problema posto, ed in prima battuta, due questioni. La prima, preliminare, se dette norme siano riconducibili o meno a c.d. «regole tecniche» secondo quanto previsto dal diritto dell'Unione europea. La seconda, che rileva solo in caso di soluzione positiva del primo quesito, se, in caso di omessa notifica di queste alla Commissione, risultino inopponibili ai singoli esclusivamente le «regole tecniche» non notificate oppure anche l'intero provvedimento che le contiene.

Per quanto riguarda la prima questione, l'analisi della stessa diventa una ghiotta occasione per la Corte per fare il punto circa i margini di operatività all'interno dei quali va collocato il concetto di «regola tecnica», così come formulato alla luce della normativa comunitaria già richiamata.

Per poter rientrare nella categoria delle c.d. «regole tecniche» il legislatore europeo, infatti, ha previsto quattro sottocategorie che possono, distintamente, ricondurre al concetto giuridico qui in esame. Così se una regola rientra in una di queste quattro sottocategorie, tutte previste dalla direttiva 98/34 CEE, necessariamente questa dovrà essere classificata come «regola tecnica», e quindi oggetto di procedura obbligatoria di notifica alla Commissione da parte dello Stato membro.

Nella prima sottocategoria troviamo le «specificazioni tecniche», ai sensi dell'articolo 1, punto 3 della citata Direttiva; nella seconda, l'«altro requisito», come definito all'articolo 1, punto 4; nella terza, la «regola relativa ai servizi», di cui all'articolo 1, punto 5; nella quarta, le «disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che vietano la fabbricazione, l'importazione, la commercializzazione o l'utilizzo di un prodotto oppure la prestazione o l'utilizzo di un servizio o lo stabilimento come fornitore di servizi», ai sensi dell'articolo 1, punto 11 (su cui cfr. Corte giust. Sent. 4.2.2016, *Ince*, causa C-336/14, p.to 70 EU:C:2016:72).

Alla luce di quanto appena ricordato, se è risultato agevole alla Corte far rientrare le modifiche dell'art. 16 del «regolamento EJR» nella nozione di «regola tecnica», in quanto queste vanno senz'altro ricomprese nella categoria degli «altri requisiti» ai sensi sia dell'articolo 1, punto 3, della direttiva 83/189 CEE sia dell'articolo 1, punto 4, della direttiva 98/34 CE prevedendo «requisiti prescritti per un prodotto per motivi di tutela dei consumatori che concernono il suo ciclo di vita dopo la commercializzazione e che influenzano in maniera significativa la composizione e la commercializzazione di siffatto prodotto», non ha potuto fare altrettanto per quanto novellato dall'art. 13 del «regolamento EJR» che era già entrato in vigore in vigenza della direttiva 98/34 CE.

Così la Corte si trova costretta a pronunciarsi sul presupposto che la «capacità massima di accoglienza dello spazio di gioco e ricreazione», introdotto come obbligo di indicazione da apporre in più punti dello spazio di gioco e ricreazione, aggiunto con l'art. 13 del «regolamento EJR» alla normativa previgente, rientri o meno in una delle citate quattro sottocategorie che qualificano come «tecnica» tale regola.

La Corte attraverso una puntuale disamina, anche con dettagliati richiami alle proprie pregresse pronunce, verifica se tale «regola» possa essere ricompresa o meno in almeno una delle quattro sottocategorie necessarie per l'attribuzione di tale qualificazione. La norma in questione, così: non rientra tra le «specificazioni tecniche», in quanto non si riferisce al prodotto o al suo imballaggio e quindi non definisce una caratteristica richiesta dal prodotto; non fa parte della sottocategoria degli «altri requisiti», poiché non costituisce una condizione in grado di influenzare la composizione, la natura o la commercializzazione del prodotto in questione; non può essere ricompresa tra le «regole relative ai servizi», infatti queste attengono esclusivamente le regole riguardanti i «servizi della società dell'informazione, ossia ogni servizio prestato a distanza per via elettronica e a richiesta individuale di un destinatario di servizi» (p.to 28); ed infine non rientra nemmeno nell'ultima sottocategoria rimasta non essendo ricompresa nell'elenco dei divieti previsti dall'art. 1, punto 11 della Direttiva in parole sopra ricordati.

Da quanto detto, quindi, ne consegue l'esclusione di tale norma dal requisito della «tecnicità» e quindi dal relativo obbligo di notifica alla Commissione.

Una volta chiarito dal giudice di Lussemburgo quali norme nazionali vadano ricomprese tra le c.d. «regole tecniche», non gli resta che pronunciarsi sulla seconda questione: e cioè sugli effetti e sulla portata del mancato rispetto della prevista procedura d'informazione nei confronti della Commissione.

La Corte, chiudendo la sentenza, si limita a ribadire in base alla propria pregressa giurisprudenza (Corte giust., Sent. 4.2.2016, *Ince*, *cit.*, p.to 68) l'interpretazione in senso restrittivo, per la verità già risalente (cfr. Corte giust., Sent. 30.4.1996, *Cia Security International*, causa C-194/94, EU:C:1996:172, punto 54), con la quale ha sancito che la sanzione dell'inopponibilità a singoli colpisce solo ed esclusivamente le «regole tecniche» eventualmente non notificate alla Commissione e non l'intero provvedimento nel quale sono contenute.

L'orientamento giurisprudenziale qui ripreso e confermato dalla Corte, quindi, ancora una volta, lascia immutato il confine entro il quale gli Stati membri rispondono in caso di mancata notifica di «regole tecniche». Infatti anche con la sentenza commentata la Corte ha deciso che resta in capo agli organi nazionali, all'interno della procedura di notifica comunitaria, così come prevista, l'obbligo di trasmettere alla Commissione sia le singole «regole tecniche» (o almeno quelle ritenute tali), contenute nel provvedimento che le prevede, sia l'intero provvedimento. Quest'ultimo, però, al solo fine di consentire all'*Esecutivo europeo* di meglio valutare i potenziali effetti lesivi del diritto dell'Unione da parte delle sole «regole tecniche» notificate. Ai singoli Stati membri resta la facoltà, comunque, di attuare, immediatamente ed anche in pendenza del giudizio di esame di fronte alla Commissione, l'intero provvedimento emanato ad eccezione delle sole «regole tecniche» notificate (clausola di c.d. *Stand still*) che, invece, dovranno necessariamente attendere il responso della Commissione europea (su cui in tal senso cfr. Corte giust., Sent. 16.9.1997, *Commissione/Italia*, causa C-279/94, EU:C:1997:396, p.to 42).

4. – Può risultare interessante, per quanto consentito dai limiti del presente lavoro, qualche accenno conclusivo all'ipotesi, ad oggi scartata dalla Corte, di interpretare in senso estensivo la normativa europea. Cioè nel senso di applicare gli effetti della mancata notifica di «regole tecniche» anche all'intero provvedimento che le contiene.

Se tale ipotesi, infatti, avrebbe il vantaggio di rappresentare una forte pressione nei confronti degli Stati membri al più attento rispetto della normativa comunitaria vigente in materia, volta al contrasto alla creazione da parte degli Stati membri di barriere tecniche alla libera circolazione nel mercato unico dell'UE, va anche considerato che tale maggiore ingerenza negli spazi legislativi nazionali potrebbe condurre sia ad una drastica riduzione del ricorso a «regole tecniche» da parte degli Stati membri, con possibili effetti negativi sulla qualità della regolazione interna (es. minore chiarezza dei provvedimenti normativi, con conseguente traslazione di ampi margini di discrezionalità interpretativa in capo agli organi esecutivi nazionali e regionali, ma anche in capo a quelli giudiziari in caso di possibili conflitti ermeneutici); sia ad una netta diminuzione della certezza del diritto degli ordinamenti nazionali, derivante dalla inopponibilità a singoli di interi provvedimenti all'interno dei quali il giudice statale dovesse ravvisare in qualsiasi momento la presenza di una o più «regole tecniche» non sottoposte a preventiva procedura di notifica (su cui per ulteriori approfondimenti sugli effetti sull'ordinamento interno v. M. Gigante, *Obblighi procedurali comunitari e attività normativa degli Stati membri*, in *Giur. It.*, 5/2002, 910-916).

Resta inoltre da valutare, sempre all'interno di tale possibile ipotesi interpretativa, il rischio che il timore da parte degli Stati membri di così pesanti effetti sulla normativa interna possa, di riflesso, produrre un eccessivo ricorso preventivo all'attivazione della “procedura di notifica” da parte degli Stati membri, alla quale questi potrebbero essere tentati di accedere anche in caso di sola “presunta” presenza di «regole tecniche» nei provvedimenti normativi interni, ciò al fine proprio di mettersi al riparo da eventuali rischi di inopponibilità a singoli di «regole tecniche» statali non notificate, ma soprattutto dell'intero provvedimento che le contiene (su cui sia consentito G. Bellomo, *Imballaggi, regole tecniche e misure ad effetto equivalente: La Corte chiarisce il concetto di “regola tecnica”, gli obblighi derivanti e gli effetti sulle normative nazionali*, in *DPCE*, IV/2002, 1837-1842). Le conseguenze di tale repentino aggravio nell'attività di verifica da porre in essere da parte della Commissione rischierebbero di produrre una vera e propria paralisi dell'organo europeo derivante dalla mole di provvedimenti nazionali da dover esaminare. D'altra parte va rilevato, però, che seppure la Commissione riuscisse ad organizzarsi per gestire tale mole di lavoro, si produrrebbe in capo a questa un notevole effetto espansivo materiale sul proprio potere di controllo relativo ai provvedimenti legislativi nazionali coinvolti. Si avrebbe così, in tale ipotesi, un ulteriore riconfigurazione dei margini di sovranità multilivello a discapito degli Stati membri. Ad oggi, però, la Corte ha ancora una volta ritenuto, forse a ragione, che i tempi non siano ancora maturi.