

SENTENZA DELLA CORTE (Decima Sezione)

16 ottobre 2014 (*)

«Inadempimento di uno Stato – Libera circolazione delle merci – Regolamento di uno stato membro richiedendo che alcuni prodotti di costruzione riportante la marcatura di conformità ‘CE’ siano conformi a delle norme nazionali aggiuntive – Elenco delle regole di costruzione (‘Bauregellisten’)»

Nella causa C-100/13,

avente per oggetto un ricorso per inadempimento ai sensi dell’articolo 258 TFUE, introdotto il 27 febbraio 2013,

Commissione europea, rappresentata da MM. G. Wilms e G. Zavvos, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Repubblica federale di Germania, rappresentata da M. T. Henze et Mme K. Petersen, in qualità di agenti,

convenuto,

LA CORTE (Decima Sezione),

composta da M. C. Vajda, presidente di sezione, MM. E. Juhász e D. Šváby (relatore), giudici, avvocati generali: Mme E. Sharpston, cancelliere: M. M. Aleksejev, amministratore,

vista la procedura scritta e a seguito dell’udienza del 6 febbraio 2014,
vista la decisione presa, sentito l’avvocato generale, giudicare il caso senza conclusioni,
pronuncia la presente

Sentenza

1. Con la sua richiesta, la Commissione europea chiede alla Corte di constatare che, in quanto le autorità tedesche utilizzano gli elenchi di regole di costruzione («Bauregellisten») per esigere autorizzazioni aggiuntive per l’accesso effettivo al mercato e l’utilizzo di prodotti di costruzione, invece di applicare i metodi ed i criteri di valutazione previsti nell’ambito delle norme europee armonizzate, la Repubblica federale di Germania è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza della direttiva 89/106/CEE del Consiglio, del 21 dicembre 1988, relativa al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri sui prodotti di costruzione (JO 1989, L 40, p. 12), come modificata dal regolamento (CE) n° 1882/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 settembre 2003 (JO L 284, p. 1, come segue:
la «direttiva 89/106»), in particolare ai sensi degli art. 4, par. 2, e 6, par. 1, di questa direttiva.

Il quadro giuridico

Il diritto dell'Unione

2. I primo, undicesimo e dodicesimo *considerando* della direttiva 89/106 stabilivano: «considerando che spetta agli Stati membri assicurarsi che, sul proprio territorio, i lavori di costruzione e d'ingegneria civile sono concepiti e realizzati in modo da non compromettere la sicurezza delle persone, degli animali domestici e dei beni, rispettando allo stesso tempo altri requisiti essenziali nell'interesse del benessere generale;

[...]

si presume che un prodotto è idoneo all'uso se è conforme a una norma armonizzata, a un'omologazione tecnica europea o a una specifica tecnica non armonizzata riconosciuta a livello comunitario; che, quando i prodotti rivestono poca importanza tenendo conto dei requisiti essenziali e che deviano dalle specificazioni tecniche esistenti, la loro idoneità all'uso può essere attestata da parte di un organismo riconosciuto

;

si presume che i prodotti così considerati come idonei all'uso sono facilmente riconoscibili del marchio di conformità "CE"; che devono poter circolare ed essere usati liberamente e conformemente alla loro destinazione in tutta la Comunità».

3. L'articolo 2, par. 1, della stessa direttiva stabiliva:

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

4. L'articolo 3, par. 1, della direttiva prevedeva:

«I requisiti essenziali applicabili alle opere e suscettibili di influenzare le caratteristiche tecniche di un prodotto sono enunciati in termini di obiettivi nell'allegato I. Questi requisiti possono essere applicabili tutti, alcuni o soltanto uno; essi devono essere soddisfatti per una durata di esercizio economicamente ragionevole.»

5 L'articolo 4 della direttiva 89/106 affermava quanto segue:

«1. Ai fini della presente direttiva per «specificazioni tecniche» si intendono le norme e i benestare tecnici.

Ai fini della presente direttiva per «norme armonizzate» si intendono le specificazioni tecniche adottate dal CEN o CENELEC o da entrambi su mandato della Commissione, conferito conformemente alla direttiva 83/189/CEE, sulla base di un parere formulato dal comitato permanente della costruzione, e secondo gli orientamenti generali riguardanti la cooperazione tra la Commissione e i due organi suddetti, firmati il 13 novembre 1984.

2. Gli Stati membri presumono idonei al loro impiego i prodotti che consentono alle opere in cui sono utilizzati, se adeguatamente progettate e costruite, di soddisfare i requisiti essenziali di cui all'articolo 3 e che recano il marchio CE. Il marchio CE attesta:

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

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

c) che sono conformi alle specificazioni tecniche di cui al paragrafo 3 nella misura in cui

non esistano specificazioni armonizzate: un elenco di tali specificazioni nazionali è redatto secondo la procedura prevista all'articolo 5, paragrafo 2.

3. Gli Stati membri possono comunicare alla Commissione i testi delle rispettive specificazioni tecniche nazionali, che essi considerano conformi ai requisiti essenziali di cui all'articolo 3. La Commissione trasmette immediatamente tali specificazioni tecniche nazionali agli altri Stati membri. Conformemente alla procedura di cui all'articolo 5, paragrafo 2, essa informa gli Stati membri delle specificazioni tecniche nazionali che si presumono conformi ai requisiti essenziali di cui all'articolo 3.

Tale procedura è avviata e seguita dalla Commissione di concerto con il comitato di cui all'articolo 19.

Gli Stati membri pubblicano gli estremi di tali specificazioni tecniche. La Commissione li pubblica anche nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee.

[...]

6. Il marchio CE significa che i prodotti soddisfano i requisiti di cui ai paragrafi 2 e 4. [...]»

6. AI sensi dell'art. 5 della detta direttiva:

1. Qualora uno Stato membro o la Commissione ritenga che le norme armonizzate o i benestare tecnici europei di cui all'articolo 4, paragrafo 2, lettere a) e b), oppure i mandati di cui al capitolo II non soddisfino le disposizioni degli articoli 2 e 3, lo Stato membro o la Commissione adiscono il comitato di cui all'articolo 19 ed espongono i propri motivi. Il comitato esprime un parere con urgenza.

Alla luce del parere del suddetto comitato e previa consultazione del comitato istituito dalla direttiva 83/189/CEE se si tratta di norme armonizzate, la Commissione indica agli Stati membri se le norme o i benestare in questione debbano essere ritirati o no dalle pubblicazioni di cui all'articolo 7, paragrafo 3.

2. Una volta ricevuta la comunicazione di cui all'articolo 4, paragrafo 3, la Commissione consulta il comitato di cui all'articolo 19. Alla luce del parere del suddetto comitato, la Commissione indica agli Stati membri se la specificazione tecnica in questione debba beneficiare o no della presunzione di conformità e, in tal caso, pubblica un estratto in tal senso nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee.

Qualora la Commissione o uno Stato membro ritenga che una specificazione tecnica non soddisfi più i requisiti necessari per la presunzione di conformità alle disposizioni degli articoli 2 e 3, la Commissione consulta il comitato di cui all'articolo 19. Alla luce del parere del suddetto comitato, la Commissione indica agli Stati membri se la specificazione tecnica nazionale in questione debba continuare o no a beneficiare della presunzione di conformità e, in caso contrario, se debba essere ritirato il relativo estratto di cui all'articolo 4, paragrafo 3.

7. L'articolo 6, paragrafo 1, della stessa direttiva recitava come segue:

« Gli Stati membri non ostacolano la libera circolazione, l'immissione sul mercato o l'utilizzazione nel proprio territorio di prodotti che soddisfano le disposizioni della presente direttiva. Gli Stati membri provvedono affinché l'utilizzazione di tali prodotti ai fini cui sono destinati non venga proibita da norme o condizioni imposte da organismi pubblici o privati, che agiscono sotto forma di impresa pubblica o di organismo pubblico, in base ad una posizione di monopolio...»

8. L'articolo 7 della direttiva 89/106 stipulava le modalità procedurali d'adozione delle norme

armonizzate da parte degli organismi europei di normalizzazione, ovvero il CEN ed il Cenelec.

9. L'articolo 15 della stessa direttiva precisava le conseguenze derivanti, per le aziende e per gli Stati membri, di una indebita apposizione della marcatura «CE».

10. L'articolo 21 della direttiva 89/106 prevedeva una clausola di salvaguardia permettente ad uno Stato membro, conformemente ad una procedura definita nello stesso articolo, di ritirare dal mercato un prodotto dichiarato conforme alla direttiva, di proibirne la messa sul mercato o di restringerne la libera circolazione qualora questo Stato constatava che questo prodotto non soddisfaceva i requisiti degli articoli 2 e 3 di questa direttiva.

11. L'allegato I di suddetta direttiva identificava i requisiti essenziali dovente, qualora esistessero, essere soddisfatti dai lavori di costruzione.

12. I «giunti di tenuta in elastomero termoplastico» sono coperti dalla norma armonizzata EN 681-2:2000, intitolata «Guarnizioni di gomma – Specificazioni dei materiali per guarnizioni utilizzate nel campo dell'acqua e del drenaggio – Parte 2: Elastomeri termoplastici».

13. I «materiali isolanti termici» sono coperti dalla norma armonizzata EN 13162:2008, intitolata «Prodotti isolanti termici per la costruzione – Prodotti manifatturati di lana minerale (MW) – Specificazione».

14. I cancelli, finestre e porte-finestre sono coperti dalla norma armonizzata EN 13241-1, intitolata «Porte e cancelli industriali, commerciali e da garage - Norma di prodotto - Prodotti senza caratteristiche di resistenza al fuoco o controllo del fumo».

15. La direttiva 89/106 è stata abrogata dal regolamento (UE) n° 305/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2011, che stabilisce delle condizioni armonizzate di commercializzazione per i prodotti di costruzione e che abroga la direttiva 89/106 (JO L 88, p. 5). Questo regolamento non è tuttavia applicabile *ratione temporis* alla presente controversia.

Il diritto tedesco

16. La direttiva 89/106 è stata sostanzialmente trascritta nel diritto interno tedesco dalla legge federale relativa alla messa sul mercato e alla libera circolazione di prodotti di costruzione (*Bauproduktengesetz*), nella sua versione pubblicata il 28 aprile 1998 (BGBl. 1998 I, p. 812).

17. La sicurezza dei lavori di costruzione, in quanto settore specifico soggetto al diritto della sicurezza pubblica, ed i requisiti in materia di utilizzo dei prodotti di costruzione rilevano della competenza legislativa dei Länder. I codici di costruzione stabiliti a tale scopo da questi ultimi si ispirano ad un codice elaborato a titolo indicativo dalla conferenza dei ministri della Costruzione dei Länder. Le loro disposizioni sono, pertanto, in gran parte identiche.

18. La Commissione e la Repubblica federale di Germania si accordano per prendere come modello di questi codici quello del Land del Baden-Wurtemberg nella sua versione del 5 marzo 2010, modificato per l'ultima volta dall'articolo 70 del regolamento del 25 gennaio 2012 (BGBl. 2012 I, p. 65, seguente la «LBO-BW»).

19. La LBO-BW rinvia tre elenchi di regole di costruzione soggette a dei regimi distinti.

20. La parte A dell'elenco delle regole di costruzione contiene i requisiti materiali e procedurali relativi ai prodotti di costruzione che non rientrano nell'ambito della direttiva 89/106. Gli articoli 17 a 25 della LBO-BW indicano le disposizioni e le procedure applicabili alla dimostrazione dell'idoneità all'uso di questi prodotti conformemente al loro obiettivo e specificano a quale momento e secondo quali modalità la marcatura di conformità tedesca «Ü» deve essere apposta sui prodotti di costruzione.
21. La parte B dell'elenco delle regole di costruzione, unica di cui trattasi nella presente causa, verte sui prodotti di costruzione che rientrano nell'ambito della direttiva 89/106 e coperti da una norma armonizzata. Conformemente all'articolo 17, paragrafo 7, punto 1, della LBO-BW, il Deutsche Institut für Bautechnik (Istituto tedesco delle tecniche di costruzione), organismo di diritto pubblico, è competente per specificare le classi dei prodotti interessati ed i livelli di efficienza che questi ultimi devono soddisfare, in particolar modo trascrivendo la direttiva 89/106. In applicazione del punto 2 dello stesso paragrafo 7, che riguarda l'elenco delle regole di costruzione B, questo Istituto può, d'intesa con l'alta Autorità di vigilanza della costruzione, specificare in quali misure altre disposizioni adottate per attuare le direttive dell'Unione in materia non tengano conto dei requisiti fondamentali disciplinati dalle legge federale relativa alla messa sul mercato e alla libera circolazione dei prodotti di costruzione. In quest'ultima ipotesi, la LBOBW rinvia alle procedure di prova d'uso prevista per i prodotti che rientrano nella parte A degli elenchi delle regole di costruzione.
22. La parte C dell'elenco delle regole di costruzione contiene i requisiti per i prodotti di costruzione non armonizzati di minore importanza.
23. La LBO-BW contiene delle specificazioni applicabili all'insieme dei prodotti di costruzione e, in particolar modo, a quelli di cui trattasi nella presente causa.
24. Per quanto riguarda, soprattutto, le guarnizioni di elastomero termoplastico e a causa dell'assenza di un controllo europeo armonizzato, questi prodotti devono, in applicazione dell'elenco delle regole di costruzione 2012, B, parte 1, numero d'ordine 12.1.3 e 12.1.4, essere oggetto di una dichiarazione di conformità del fabbricante fornita a seguito di un previo controllo del prodotto da parte di un organismo di prova riconosciuto, secondo le modalità del controllo funzionale menzionato nell'elenco delle regole di costruzione A.
25. Per quanto attiene, in seguito, ai «materiali isolanti di lana minerale» e a causa dell'assenza di un metodo di valutazione e di controllo della reazione al fuoco e all'incandescenza, questi prodotti devono ricevere una omologazione generale dei servizi di vigilanza della costruzione, in particolar modo per quanto riguarda la loro reazione all'incandescenza, in applicazione dell'elenco delle regole di costruzione 2012, B, parte 1, numero d'ordine 1.5.1.
26. Per quanto riguarda, infine, i «cancelli, finestre e porte-finestre» e fino a che la norma armonizzata EN 13241-1 in merito non sarà completa in materia di «caratteristiche di reazione al fuoco», questi prodotti devono assumere la marcatura «Ü», in applicazione dell'elenco delle regole di costruzione 2012, B, parte 1, numero d'ordine 1.6.7, e soddisfare i requisiti tecnici previsti dall'elenco delle regole di costruzione 2012, A, parte 1, allegato 6.5.

La procedura precontenziosa

27. A seguito di diverse lamentele attestando il fatto che le autorità tedesche esigevano per alcuni prodotti di costruzione muniti della marcatura «CE», conformemente alla direttiva 89/106, la marcatura tedesca «Ü» oppure un'altra omologazione tedesca particolare («omologazione

generale dei servizi di vigilanza della costruzione»), escludendo in questo modo alcuni prodotti con l'unica marcatura «CE» di un utilizzo senza altra formalità in Germania. La Commissione ha indirizzato, il 18 ottobre 2005 ed il 4 luglio 2006, due lettere di messa in mora alla Repubblica federale di Germania. La Commissione vi indicava che gli elenchi di regole di costruzione attuate da questo Stato membro genererebbero delle difficoltà legate alla lentezza e all'irregolarità degli aggiornamenti di questi elenchi e del fatto che queste marcature imponevano delle condizioni aggiuntive per l'uso di alcuni prodotti di costruzione sui quali era tuttavia apposta la marcatura «CE». Tali requisiti violano, secondo la Commissione, gli articoli 4, paragrafo 2, e 6, paragrafo 1, della direttiva 89/106.

28. La Repubblica federale di Germania ha risposto alle suddette lettere il 19 dicembre 2005, il 15 ed il 31 agosto 2006. Nelle sue risposte, ha fatto valere che dei controlli e delle autorizzazioni aggiuntive erano effettivamente richieste per alcuni prodotti di costruzione muniti della marcatura «CE» in quanto le norme europee armonizzate relative a questi ultimi erano incomplete e non soddisfacevano quindi i requisiti dell'allegato I della direttiva 89/106 e dei codici di costruzione dei Länder. A tale proposito, indicava che, fino a che le norme europee armonizzate interessate non sarebbero completate, i requisiti nazionali tedeschi sarebbero mantenuti ed una omologazione delle autorità competenti oppure una marcatura «Ü» potrebbe essere richiesta.

29. In seguito, la Commissione ha indirizzato alla Repubblica federale di Germania un parere motivato ed un parere motivato complementare, rispettivamente il 17 ottobre 2008 ed il 17 giugno 2011, ai quali questo Stato membro ha risposto con le lettere del 17 dicembre 2008 e del 8 agosto 2011.

30. Ritenendosi insoddisfatta da queste risposte, la Commissione ha deciso di introdurre il presente ricorso.

Sul ricorso

Sulla ricevibilità

31. In via preliminare, la Repubblica federale di Germania considera il presente ricorso irricevibile sulla base del fatto che quest'ultimo non sarebbe sufficientemente preciso, limitandosi la Commissione a fare delle osservazioni astratte e contraddittorie in merito all'armonizzazione dei requisiti relativi ai prodotti di costruzione.

32. A questo proposito, bisogna ricordare che, in forza degli articoli 21, primo comma, dello statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea e 120, sotto c), del regolamento processuale di quest'ultima, spetta alla Commissione, per ogni richiesta depositata ai sensi dell'articolo 258 TFUE, specificare le censure precise sulle quali la Corte è chiamata a pronunciarsi e, in maniera quantomeno sommaria, gli elementi di diritto e di fatto sui quali queste censure sono fondate.

33. Nel caso in esame, si osserva che l'insieme dei suddetti requisiti sono soddisfatti, in quanto la Commissione ha, da una parte, chiaramente sostenuto l'esistenza di una contraddizione tra delle regole di costruzione contenute nei codici di costruzione dei Länder su alcuni prodotti di cui alla loro parte B e gli articoli 4, paragrafo 2, e 6, paragrafo 1, della direttiva 89/106, e, d'altra parte, stabilito in modo preciso il quadro giuridico nel quale si iscrivono queste censure, il quale non è del resto contestato dalla Repubblica federale di Germania.

34. Pertanto, il presente ricorso è ricevibile.

Sull'oggetto del ricorso

35. Nell'ambito del presente ricorso per inadempimento, la Commissione sostiene che sono contrari agli articoli 4, paragrafo 2, e 6, paragrafo 1, della direttiva 89/106 i requisiti aggiuntivi che devono soddisfare i prodotti di costruzione interessati dall'elenco delle regole di costruzione B previsti dai codici di costruzione dei Länder, riferendosi in modo specifico a tre categorie di prodotti, ovvero le «guarnizioni di elastomero termoplastico», i «materiali isolanti di lana minerale» ed i «cancelli, finestre e porte-finestre», prodotti che indica essere ritenuti a titolo di esempio.

36. La Repubblica federale di Germania contesta che il presente ricorso per inadempimento possa, come lo sostiene in sostanza la Commissione, vertere su una violazione strutturale o sistematica della direttiva 89/106 che risulti dal sistema tedesco degli elenchi di regole di costruzione. Secondo questo Stato membro, l'oggetto del ricorso deve essere limitato ai tre gruppi di prodotti per i quali la Commissione stabilisce l'esistenza di requisiti nazionali aggiuntivi. In effetti, l'elenco delle regole di costruzione B non imporrebbe in modo sistematico dei requisiti aggiuntivi per i prodotti di costruzione armonizzati, ma riguarderebbe soltanto i prodotti le cui norme armonizzate europee presentano delle lacune, nei quali sono presenti le tre categorie di prodotti menzionati dalla Commissione.

37. A tale proposito, secondo la giurisprudenza costante, nell'ambito di un procedimento per inadempimento ai sensi dell'articolo 258 TFUE, spetta alla Commissione stabilire l'esistenza del preteso inadempimento e fornire alla Corte gli elementi necessari alla verifica da parte di quest'ultima dell'esistenza di tale inadempimento, senza che la Commissione possa basarsi su una presunzione qualsiasi (sentenza Commissione/Regno-Unito, C-530/11, EU:C:2014:67, punto 60 e giurisprudenza summenzionata).

38. Ora, nella fattispecie, nella sua richiesta, la Commissione ha sostenuto una violazione generalizzata dalla Repubblica federale di Germania degli articoli 4, paragrafo 2, e 6, paragrafo 1, della direttiva 89/106 data l'obbligazione di apporre su alcuni prodotti di costruzione, oltre alla marcatura «CE», la marcatura «Ü» conformemente ai codici di costruzione dei Länder, limitandosi tuttavia a dare tre esempi di categorie di prodotti interessati da questi requisiti.

39. Tuttavia, in mancanza d'identificazione di altre categorie di prodotti di costruzione alle quali si applica l'obbligo di marcatura «Ü», bisogna considerare che la Commissione non è giustificata a sostenere l'inadempimento contestato.

40. Il fatto che, in risposta ad una domanda posta dalla Corte durante l'udienza, la Commissione abbia indicato di aver allegato al suo ricorso un documento contenente gli elenchi di regole di costruzione non può costituire un dettaglio aggiuntivo sufficiente tale da modificare suddetta valutazione.

41. Allo stesso modo, in assenza di chiarimenti sufficienti da parte della Commissione, l'articolo 17, paragrafo 7, punto 2, della LBO-BW non può essere interpretato come portando necessariamente ad imporre suddetto requisito aggiuntivo di marcatura ai prodotti di costruzione interessati dall'elenco delle regole di costruzione B previste dei codici di costruzione dei Länder. A tale proposito, se la Commissione specifica che quest'elenco rinvia frequentemente a delle condizioni aggiuntive previste nell'elenco delle regole di costruzione A, una tale precisazione non può bastare a confutare l'affermazione della Repubblica federale di Germania secondo la quale l'elenco delle regole di costruzione B non impone in modo sistematico dei requisiti aggiuntivi a dei prodotti di costruzione armonizzati.

42. Pertanto, la Repubblica federale di Germania sostiene giustamente che il presente ricorso per inadempimento riguardi soltanto l'obbligo di apporre la marcatura «Ü» sui prodotti di cui alle norme armonizzate EN 681-2:2000, EN 13162:2008 et EN 13241-1, intitolati rispettivamente «Guarnizioni di gomma – Specificazioni dei materiali per guarnizioni utilizzate nel campo dell'acqua e del drenaggio – Parte 2: Elastomeri termoplastici», «materiali isolanti termici», «Prodotti isolanti termici per la costruzione – Prodotti manifatturati di lana minerale (MW) – Specificazione» e «Porte e cancelli industriali, commerciali e da garage - Norma di prodotto - Prodotti senza caratteristiche di resistenza al fuoco o controllo del fumo». (in appresso i “prodotti in causa”).

Sul fondo

Argomentazione delle parti

43. In via preliminare, la Commissione sostiene che l'utilizzo in Germania di un prodotto di costruzione munito della marcatura «CE» che figuri nell'elenco delle regole di costruzione B, spesso richieda la soddisfazione di requisiti aggiuntivi rispetto a quelli previsti dalle norme armonizzate europee, requisiti aggiuntivi derivanti dalla marcatura «Ü» o dell'omologazione generale dei servizi di vigilanza della costruzione.

44. Fa valere che, in applicazione della giurisprudenza della Corte in forza della quale gli Stati membri possono ricorrere alle proprie disposizioni nazionali soltanto fino a quando una norma europea non disponga diversamente, tale dispositivo violerebbe gli articoli 4, paragrafo 2, e 6, paragrafo 1, della direttiva 89/106, in quanto porterebbe a considerare questi prodotti di costruzione come dei prodotti non regolamentati, mentre questi sono prodotti rientranti nel settore regolamentato e soddisfano i requisiti di una norma armonizzata europea consentendo loro di recare la marcatura «CE» e di essere utilizzati senza altra condizione nell'Unione europea.

45. A questo proposito, la Repubblica federale di Germania afferma che, poiché la direttiva 89/106 contiene soltanto dei requisiti fondamentali relativi ai lavori, e non ai prodotti di costruzione, questi requisiti fondamentali diventano effettivi, nel caso di un prodotto in particolare, soltanto dal momento in cui è stata pubblicata una norma armonizzata europea completa, contenenti tutti i requisiti sui prodotti di costruzione, resi necessari in forza del combinato disposto degli articoli 2 e 3 e dell'allegato I della direttiva 89/106.

46. In mancanza di tale pubblicazione, gli Stati membri avrebbero la possibilità di applicare, a titolo provvisorio, dei requisiti nazionali complementari ai prodotti di costruzione interessati e dei procedimenti di valutazione e di controllo, destinati a rimediare alle lacune attuali della regolamentazione dell'Unione in materia. In effetti, l'idoneità all'uso di un prodotto di costruzione in forza di una norma armonizzata europea non può essere presunta fintantoché tutti i requisiti fondamentali del prodotto non siano rispettati. Per questo motivo, secondo la Repubblica federale di Germania, il caso delle norme armonizzate europee incomplete deve equiparato a quello di una mancanza di norme armonizzate europee.

47. In tale situazione, la competenza degli Stati membri sarebbe mantenuta ed il divieto di ostacolare la libera circolazione dei prodotti di cui all'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 89/106 non si applicherebbe, nemmeno la presunzione prevista all'articolo 4, paragrafo 2, di quest'ultima, disposizione secondo la quale i prodotti di costruzione che recano la marcatura «CE» devono essere presunti conformi ai requisiti fondamentali di cui all'allegato I di questa direttiva. Questo sarebbe dettato dalla necessità di prevenire i rischi per le persone e di assicurare la piena efficacia di quest'ultima, missione alla quale gli Stati membri sarebbero tutti tenuti, in applicazione

del primo *considerando* della stessa direttiva.

48. A tale proposito, la Commissione fa valere che, anche supponendo che l'argomentazione della Repubblica federale di Germania in merito al carattere incompleto delle norme armonizzate europee sia fondata, e in questo caso non è così, questo Stato membro non potrebbe adottare delle misure unilaterali, ma dovrebbe, invece, seguire le procedure previste a tal fine dalla direttiva 89/106. Le norme in questione erano anteriori al processo europeo di normalizzazione, avrebbero dovuto essere notificate dallo stesso Stato membro durante il conferimento dei mandati di normalizzazione dei prodotti interessati. Quest'ultimo avrebbe inoltre dovuto fare uso della procedura di comunicazione di cui all'articolo 4, paragrafo 3, di questa direttiva. D'altronde, se riteneva opportuna una revisione delle norme armonizzate europee in questione, il suddetto Stato poteva avviare a posteriori la procedura di cui all'articolo 5, paragrafo 2, della stessa direttiva. Tuttavia, la Repubblica federale di Germania non avrebbe seguito nessuno di questi iter procedurali. La Commissione evidenzia inoltre che gli articoli 15 e 21 di suddetta direttiva autorizzano uno Stato membro, ad alcune condizioni, a togliere dal mercato dei prodotti di costruzione, a vietare la loro messa sul mercato, o a restringere la loro libera circolazione, soltanto a condizione che ciò accada nel rispetto di una procedura specifica.

49. A tale riguardo, la Repubblica federale di Germania indica che il ricorso formale del comitato permanente della costruzione, in conformità con l'articolo 5, paragrafo 1, della direttiva 89/106, non costituisce un mezzo efficace per garantire la sicurezza dei lavori di costruzione in quanto tale ricorso porterebbe alla completa eliminazione delle norme armonizzate europee in questione, provocando difatti una cessazione degli scambi. Per quanto riguarda i procedimenti di cui agli articoli 4, paragrafo 3, 5, paragrafo 2, e 21 di questa direttiva, questo Stato membro fa valere, da una parte, che non potrebbero essere invocate dalla Commissione nel caso in cui non lo siano state nel parere motivato del 17 ottobre 2008 e, dall'altra, che sono facoltative e possono essere utilizzate soltanto in mancanza assoluta di norme armonizzate europee, e non, come nella fattispecie, nel caso di lacune parziali. Per quanto riguarda più precisamente la procedura di salvaguardia di cui all'articolo 21, non impedirebbe neanche uno Stato membro di colmare le lacune di armonizzazione in quanto non può essere utilizzata a titolo preventivo. Infine, sostiene che non spetti alla Commissione decidere quale sia la soluzione tecnica da utilizzare per colmare le lacune delle norme armonizzate europee.

50. In subordine, la Repubblica federale di Germania fa finalmente valere che le misure tedesche in questione nella presente controversia sono compatibili con gli articoli del trattato FUE relativi alla libera circolazione delle merci. In questo senso, afferma che queste misure non possono essere qualificate come misure di efficacia equivalenti a delle restrizioni quantitative in mancanza di restrizione al commercio tra gli Stati membri e che, in ogni caso, i requisiti previsti dall'elenco delle regole di costruzione B relativi a dei prodotti coperti da una norma europea armonizzata incompleta sono giustificati da motivi imperiali di interesse generale e, in particolar modo, la protezione della salute e della vita delle persone, insieme a quella dell'ambiente. Inoltre, queste misure, ivi comprese quelle relative ai prodotti di cui alle norme armonizzate EN 681-2:2000, EN 13162:2008 e EN 13241-1, non possono essere considerate come oltrepassando quanto necessario per raggiungere gli obiettivi inseguiti.

Valutazione della Corte

51. In via preliminare, va ricordato che la direttiva 89/106 mira principalmente ad eliminare gli ostacoli agli scambi, creando delle condizioni che permettano ai prodotti di costruzione di essere liberamente commercializzati all'interno dell'Unione. A tale scopo, questa direttiva specifica i requisiti fondamentali ai quali devono conformarsi i prodotti di costruzione, e che sono attuati

tramite delle norme armonizzate e delle norme nazionali di recepimento, delle autorizzazioni tecniche europee, e delle specificazioni tecniche nazionali riconosciute al livello dell'Unione (sentenza Elenca, C-385/10, EU:C:2012:634, punto 15 e giurisprudenza menzionata).

52 L'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva 89/106 prevede che gli Stati membri riconoscano come idonei all'uso i prodotti che permettono ai lavori per i quali vengono utilizzati, a condizione che questi ultimi siano concepiti e costruiti in modo adeguato, di rispondere ai requisiti fondamentali di cui all'articolo 3 qualora questi prodotti rechino la marcatura «CE» indicando che sono conformi all'insieme delle disposizioni della presente direttiva.

53. Ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, la marcatura «CE» significa che il prodotto sul quale è stata apposta è conforme all'insieme delle disposizioni della direttiva 89/106, ivi compreso il suo articolo 3. Di conseguenza, la presunzione di idoneità all'uso va necessariamente applicata.

54. Questa conclusione est confermata dagli undicesimo e dodicesimo *considerando* della stessa direttiva che affermano che un prodotto è presunto idoneo all'uso qualora sia conforme ad una norma armonizzata e, pertanto, rechi la marcatura «CE», tale prodotto dovendo poter circolare ed essere utilizzato liberamente e conformemente alla sua destinazione in tutta l'Unione.

55. In forza dell'articolo 6, paragrafo 1, primo comma, di suddetta direttiva, gli Stati membri non ostacolano la libera circolazione, la messa sul mercato o l'uso sui proprio territori dei prodotti conformi alle disposizioni della stessa direttiva.

56. Ne consegue che i prodotti interessati rientrano nel divieto di cui al suddetto articolo 6, paragrafo 1, primo comma, cosicché gli Stati membri non possono vietare o restringere la libera circolazione, la messa sul mercato o l'uso sul proprio territorio.

57. Inoltre, come evidenziato dalla Commissione, la direttiva 89/106 prevede delle procedure tramite quali gli Stati membri possono mettere in discussione le norme armonizzate che ritengono non rispondere, o non rispondere più, ai requisiti di cui ai suoi articoli 2 e 3. In particolar modo, l'articolo 5 di questa direttiva stabilisce che uno Stato membro possa chiedere il riesame di una norma armonizzata volto al suo ritiro. Parimenti, l'articolo 21 di suddetta direttiva stabilisce le misure di salvaguardia che possono essere adottate da uno Stato membro nell'ipotesi in cui ritenga carente una norma armonizzata esistente.

58. Queste procedure previste dalla direttiva 89/106 non possono, al contrario di quanto sostenuto dalla Repubblica federale di Germania, essere considerate facoltative qualora uno Stato membro consideri che una norma armonizzata esistente è carente. Ma in tal caso, uno Stato membro non può adottare delle misure nazionali unilaterali che limitino la libera circolazione dei prodotti di costruzione conformi a questa norma armonizzata e, pertanto, recanti la marcatura «CE», ad esclusione di quelle previste dalle direttiva 89/106.

59. Tuttavia, la Repubblica federale di Germania non contesta che le misure controverse, vale a dire i requisiti aggiuntivi in materia di marcatura riguardante i prodotti in questione, non siano state adottate sulla base dei suddetti articoli 5 e 21 né in conformità con le procedure previste da questi articoli.

60. Ogni altra interpretazione di queste disposizioni avrebbe come conseguenza, per quanto riguarda i prodotti di costruzione oggetti di una norma armonizzata europea, di permettere ad uno Stato membro, per il solo motivo che, secondo la sua valutazione, il livello di sicurezza di tale prodotto non è garantito in modo sufficiente, di imporre delle misure volte a restringere la libera

circolazione di questi prodotti, mettendo così in discussione l'utile efficacia della direttiva 89/106. 61. A tale proposito, il fatto, invocato dalle Repubblica federale di Germania, che il primo considerando della *direttiva* 89/106 affermi che spetta agli Stati membri assicurarsi che, sui propri territori, i lavori di costruzione e di ingegneria civile siano concepiti e realizzati in modo tale da non compromettere la sicurezza delle persone, degli animali domestici e dei beni, non può modificare questa valutazione. In effetti, questo *considerando* non può essere interpretato come concedendo agli Stati membri una riserva di competenze che li autorizzi a liberarsi delle procedure di rivalutazione delle norme armonizzate di cui alla direttiva 89/106.

62. Per quanto riguarda l'argomentazione svolta in via subordinata dalla Repubblica federale di Germania, secondo quale le misure nazionali oggetti del ricorso sono compatibili con gli articoli relativi alla libera circolazione delle merci, è sufficiente rammentare che, qualora un ambito sia stato oggetto di una armonizzazione esauriente al livello dell'Unione, come nel caso di specie, ogni misura nazionale relativa deve essere valutata a riguardo delle disposizioni di questa misura di armonizzazione e non di quelle di diritto primario (sentenza Commissione/Francia, C-216/11, EU:C:2013:162, punto 27 e giurisprudenza menzionata).

63. Alla luce di quanto sopra esposto, occorre constatare che, imponendo, per mezzo degli elenchi di regole di costruzione previste dai codici di costruzione stabiliti dai Länder, ai prodotti di costruzione di cui alle norme armonizzate EN 681-2:2000, «Guarnizioni di gomma – Specificazioni dei materiali per guarnizioni utilizzate nel campo dell'acqua e del drenaggio – Parte 2: Elastomeri termoplastici», EN 13162:2008, «materiali isolanti termici», «Prodotti isolanti termici per la costruzione – Prodotti manifatturati di lana minerale (MW) – Specificazione» e EN 13241-1 «Porte e cancelli industriali, commerciali e da garage - Norma di prodotto – Parte 1: Prodotti senza caratteristiche di resistenza al fuoco o controllo del fumo», e recanti la marcatura «CE» dei requisiti aggiuntivi per l'effettivo accesso al mercato ed il loro utilizzo sul territorio tedesco, la Repubblica federale di Germania è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza degli articoli 4, paragrafo 2, e 6, paragrafo 1, della direttiva 89/106.

Sulle spese

64. Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. La Commissione avendo chiesto la condanna della Repubblica federale di Germania, e quest'ultima rimasta soccombente nei suoi mezzi, occorre condannarla alle spese.

Per i suddetti motivi, la Corte (Decima Sezione) dichiara e statuisce quanto segue:

1) imponendo, per mezzo degli elenchi di regole di costruzione previste dai codici di costruzione stabiliti dai Länder, ai prodotti di costruzione di cui alle norme armonizzate EN 681-2:2000, «Guarnizioni di gomma – Specificazioni dei materiali per guarnizioni utilizzate nel campo dell'acqua e del drenaggio – Parte 2: Elastomeri termoplastici», EN 13162:2008, «materiali isolanti termici», «Prodotti isolanti termici per la costruzione – Prodotti manifatturati di lana minerale (MW) – Specificazione» e EN 13241-1 «Porte e cancelli industriali, commerciali e da garage - Norma di prodotto – Parte 1: Prodotti senza caratteristiche di resistenza al fuoco o controllo del fumo» e recanti la marcatura «CE» dei requisiti aggiuntivi per l'effettivo accesso al mercato ed il loro utilizzo sul territorio tedesco, la Repubblica federale di Germania è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza degli articoli 4, paragrafo 2, e 6, paragrafo 1, della direttiva 89/106/CEE del Consiglio, del 21 dicembre 1988, relativa al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri in merito ai prodotti di costruzione, come modificata dal regolamento (CE) n° 1882/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 settembre 2003.

2) La Repubblica federale di Germania è condannata alle spese.

Firme

* Lingua processuale: il tedesco.