



# Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE  
TAMARA ČAPETA  
presentate il 1° dicembre 2022<sup>1</sup>

**Causa C-626/21**

**Funke Sp. z o.o.**  
**con l'intervento di:**  
**Landespolizeidirektion Wien**

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Verwaltungsgerichtshof (Corte amministrativa, Austria)]

«Rinvio pregiudiziale – Ravvicinamento delle legislazioni – Direttiva 2001/95/CE – Sicurezza generale dei prodotti – Sistema di scambio rapido di informazioni dell'Unione europea (RAPEX) sui prodotti pericolosi non alimentari – Decisione di esecuzione (UE) 2019/417 – Linee guida RAPEX – Regolamento (CE) n. 765/2008 – Vigilanza del mercato – Direttiva 2013/29/UE – Immissione sul mercato di articoli pirotecnici – Diritto di un operatore economico al perfezionamento di una notifica RAPEX – Articolo 34 TFUE – Libera circolazione delle merci – Misura di effetto equivalente a una restrizione quantitativa»

## I. Introduzione

1. La circolazione delle merci facilitata dal mercato interno implica che prodotti non sicuri possano facilmente raggiungere i consumatori in più Stati membri. Al fine di reagire a siffatte circostanze, l'Unione europea ha istituito il sistema RAPEX<sup>2</sup> – la propria versione delle «tre nuvolette dei segnali di fumo»<sup>3</sup>.

2. In breve, nell'ambito del sistema RAPEX, uno Stato membro che ravvisi che un prodotto pericoloso è stato immesso sul suo mercato ne informa gli altri Stati membri tramite la Commissione europea. La presente causa riguarda detto sistema e, più specificamente, il diritto degli operatori economici di intervenire nel sistema qualora le merci che essi commerciano siano oggetto di tale notifica.

<sup>1</sup> Lingua originale: l'inglese.

<sup>2</sup> RAPEX sta per «RAPid EXchange of Information System» (sistema di scambio rapido di informazioni) dell'Unione europea. Le sue caratteristiche sono illustrate più dettagliatamente in seguito (v. paragrafi da 24 a 37 delle presenti conclusioni).

<sup>3</sup> I nativi americani utilizzavano segnali di fumo per trasmettere informazioni a lunga distanza. Tre nuvolette stavano ad indicare che un qualche pericolo minacciava il mittente del segnale.

3. I prodotti in questione nella presente causa sono petardi, cioè fuochi pirotecnici rumorosi, importati dalla Cina nell'Unione europea da parte della Funke Sp. z o.o., ricorrente nel procedimento principale. Essi sono stati venduti tramite diversi distributori in vari Stati membri, tra cui l'Austria.

## II. Procedimento principale, questioni pregiudiziali e procedimento dinanzi alla Corte

4. La presente causa è sorta da una domanda di pronuncia pregiudiziale del Verwaltungsgerichtshof (Corte amministrativa, Austria).

5. Secondo la decisione di rinvio, la Landespolizeidirektion Wien (direzione regionale della polizia di Vienna, Austria; in prosieguo: la «LPD»), in occasione della vigilanza di mercato svolta nei confronti di un distributore di articoli pirotecnici in conformità alla normativa austriaca applicabile<sup>4</sup>, accertava che alcuni tipi di fuochi pirotecnici presenti nel magazzino di detto distributore non erano sicuri per l'utilizzatore. Con decisione amministrativa, la LPD ingiungeva al distributore il divieto di vendita di tali articoli e ne ordinava il richiamo (in prosieguo: il «provvedimento rivolto al distributore»).

6. In seguito, la LPD, quale autorità di vigilanza del mercato in Austria competente per quel tipo di prodotti, avviava una procedura di notifica RAPEX. Tramite il punto di contatto RAPEX nazionale, la LPD trasmetteva tre distinte notifiche (in prosieguo: le «notifiche RAPEX»). Dopo la verifica, la Commissione inoltrava le notifiche agli Stati membri.

7. La Funke Sp. z o.o. (in prosieguo: la «Funke»), è una società con sede in Polonia, importatrice dei fuochi pirotecnici oggetto delle notifiche RAPEX.

8. La Funke riteneva che tali notifiche, trasmesse tramite RAPEX, non descrivessero correttamente i prodotti oggetto dei provvedimenti amministrativi rivolti al distributore. Con lettera del 30 aprile 2020, la Funke chiedeva quindi alla LPD il perfezionamento delle notifiche RAPEX tramite l'aggiunta dei numeri di lotto dei prodotti interessati. Come spiegato nel corso dell'udienza dinanzi alla Corte, con tale azione essa di fatto ha chiesto che venisse indicato l'anno di produzione (2017) dei petardi in questione<sup>5</sup>. La Funke richiedeva inoltre l'accesso agli atti della procedura di notifica RAPEX, in particolare della classificazione del rischio dei prodotti oggetto di tali notifiche.

9. Il 29 giugno 2020 la LPD respingeva le richieste della Funke in quanto irricevibili, sulla base del fatto che la Funke non era considerata parte del procedimento. La Funke presentava reclamo.

10. Come spiegato nella decisione di rinvio, il Verwaltungsgericht Wien (Tribunale amministrativo di Vienna, Austria) respingeva le richieste della Funke. Secondo detto giudice, le notifiche nel RAPEX non sono provvedimenti amministrativi, bensì atti materiali (meri atti amministrativi). Secondo la legge austriaca, può proporre ricorso dinanzi ai giudici amministrativi solo chi sostenga di essere stato leso nei propri diritti per effetto della decisione di

<sup>4</sup> Bundesgesetz, mit dem polizeiliche Bestimmungen betreffend pyrotechnische Gegenstände und Sätze sowie das Böllerschießen erlassen werden [legge federale austriaca di adozione delle disposizioni di polizia riguardanti articoli pirotecnici e materie esplosive, nonché gli spari di mortaretto (Pyrotechnikgesetz 2010; in prosieguo: il «PyroTG 2010»)].

<sup>5</sup> Nelle sue osservazioni scritte, la Funke ha inoltre sostenuto che la LPD avrebbe dovuto, nell'ambito del suo obbligo di compilare il campo della descrizione del prodotto e dell'imballaggio, includere nelle notifiche RAPEX anche l'imballaggio esterno relativo ai prodotti Peng 1 e Peng 2, e che la LPD non aveva tenuto conto del fatto che la denominazione esatta del prodotto o del tipo di prodotto era quella di «petardo».

un'autorità amministrativa, adducendone l'illegittimità. Detto giudice ha tuttavia ritenuto che, nell'ordinamento giuridico austriaco, agli operatori economici, come la Funke, non sia stato riconosciuto il diritto di richiedere il perfezionamento di una notifica RAPEX o l'accesso agli atti. Il giudice ha inoltre ritenuto che la normativa dell'Unione pertinente non fornirebbe alcun elemento a sostegno del riconoscimento di un siffatto diritto oppure della posizione della Funke quale parte nella procedura di notifica RAPEX.

11. Il ricorso presentato dalla Funke avverso tale sentenza dinanzi al Verfassungsgerichtshof (Corte costituzionale, Austria) è stato rinviato al Verwaltungsgerichtshof (Corte amministrativa), il giudice del rinvio nella presente causa.

12. Il giudice del rinvio si chiede se il diritto dell'Unione in materia di RAPEX conferisca direttamente a un operatore economico il diritto di richiedere il perfezionamento di una notifica RAPEX e un'adeguata tutela giurisdizionale contro gli effetti negativi derivanti da una notifica RAPEX. Detto giudice spiega che, a suo avviso, un operatore economico non ha diritto di richiedere il perfezionamento di una notifica RAPEX da esso ritenuta incompleta, ma che la procedura di notifica RAPEX ha luogo esclusivamente tra la Commissione e le autorità degli Stati membri, senza che agli operatori economici vengano attribuiti diritti propri a questo riguardo.

13. Tuttavia, nel caso in cui un tale diritto esistesse, il giudice del rinvio desidera sapere quale sia l'autorità preposta a rispondere alla richiesta di perfezionamento di una notifica RAPEX da parte di un operatore economico. Detto giudice osserva che alcune disposizioni del diritto dell'Unione indicano che l'autorità dello Stato membro è competente a decidere su tali richieste (atteso che su di essa incombe la responsabilità delle informazioni fornite), mentre altre depongono a favore della competenza della Commissione (atteso che la Commissione verifica che le notifiche RAPEX siano corrette e complete).

14. Il giudice del rinvio si chiede inoltre se il provvedimento amministrativo nei confronti del distributore (e non della Funke quale società importatrice) debba essere considerato come base della procedura di notifica RAPEX. Qualora le due procedure fossero considerate un unicum, potrebbe essere riconosciuto al distributore il diritto di agire contro la notifica. Ciò non garantirebbe comunque alcun diritto a un importatore, come la Funke, che non era il destinatario della decisione amministrativa originaria. Il giudice del rinvio si chiede se tale tutela giurisdizionale sia sufficiente ai sensi del diritto dell'Unione.

15. Stante quanto precede, il Verwaltungsgerichtshof (Corte amministrativa) ha deciso di sospendere il procedimento principale e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«Se

- la direttiva 2001/95/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 dicembre 2001, relativa alla sicurezza generale dei prodotti [(GU 2002, L 11, pag. 4)], come modificata dal regolamento (CE) n. 765/2008 [del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 luglio 2008 (GU 2008, L 218 pag. 30)], e dal regolamento (CE) n. 596/2009 [del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 giugno 2009 (GU 2009, L 188, pag. 14)] (...), in particolare il suo articolo 12 e l'allegato II,
- il regolamento (CE) n. 765/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 luglio 2008, che pone norme in materia di accreditamento e vigilanza del mercato per quanto riguarda la

commercializzazione dei prodotti e che abroga il regolamento (CEE) n. 339/93 del Consiglio [(GU 2008, L 218, pag. 30)], in particolare i suoi articoli 20 e 22, nonché

- la decisione di esecuzione (UE) 2019/417 (...) dell'8 novembre 2018, recante linee guida per la gestione del sistema d'informazione rapida dell'Unione europea "RAPEX" istituito a norma dell'articolo 12 della direttiva 2001/95/CE relativa alla sicurezza generale dei prodotti e del suo sistema di notifica, [(GU 2019, L 73, pag. 121)] (...) debbano essere interpretati nel senso che
  - 1) discenda direttamente dalle suddette norme il diritto di un operatore economico al perfezionamento di una notifica RAPEX;
  - 2) sia competente la Commissione (...) per la decisione riguardante una richiesta in tal senso oppure
  - 3) sia competente per una simile decisione l'autorità amministrativa del rispettivo Stato membro. (in caso di risposta affermativa alla terza questione)
  - 4) la tutela giurisdizionale (nazionale) avverso tale decisione sia sufficiente qualora venga concessa nei confronti della misura (obbligatoria) adottata dall'autorità amministrativa non a tutti, bensì al solo operatore economico che ne sia interessato».

16. La Funke, il governo austriaco e la Commissione hanno presentato osservazioni scritte alla Corte. Il 21 settembre 2022 si è tenuta un'udienza, nel corso della quale dette parti hanno svolto oralmente i propri argomenti.

### III. Diritto applicabile

17. Il giudice del rinvio chiede l'interpretazione dei seguenti atti del diritto dell'Unione riguardanti il RAPEX, che indicherò congiuntamente come la «normativa dell'Unione pertinente al RAPEX»:

Direttiva 2001/95/CE (in prosieguo: la «direttiva relativa alla sicurezza generale dei prodotti») <sup>6</sup>;

Regolamento (CE) n. 765/2008 (in prosieguo: il «regolamento in materia di vigilanza del mercato») <sup>7</sup>; e

Decisione di esecuzione (UE) 2019/417 (in prosieguo: le «linee guida del RAPEX») <sup>8</sup>.

18. Tali disposizioni sono state rese applicabili ai petardi oggetto del presente caso in virtù della direttiva 2013/29/UE sugli articoli pirotecnici <sup>9</sup>.

<sup>6</sup> Esiste una proposta legislativa per sostituire la direttiva. V., inoltre, nota 18 delle presenti conclusioni.

<sup>7</sup> Tale regolamento è stato profondamente modificato dal regolamento (UE) 2019/1020 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, sulla vigilanza del mercato e sulla conformità dei prodotti e che modifica la direttiva 2004/42/CE e i regolamenti (CE) n. 765/2008 e (UE) n. 305/2011 (GU 2019, L 169, pag. 1). V., inoltre, nota 19 delle presenti conclusioni.

<sup>8</sup> V. infra nota 20.

<sup>9</sup> Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 giugno 2013, concernente l'armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri relative alla messa a disposizione sul mercato di articoli pirotecnici (GU 2013, L 178, pag. 27).

19. Come dimostrerà la mia analisi, nel caso di specie sono altresì rilevanti le disposizioni del Trattato relative alla libera circolazione delle merci.

#### IV. Analisi

20. Le questioni sollevate nella presente causa derivano dalle particolarità del diritto amministrativo austriaco. Come spiegato dal governo austriaco in udienza, si ritiene che la richiesta di una persona nei confronti di un'autorità amministrativa sia evasa mediante «atto amministrativo» qualora la persona in questione abbia un diritto nei confronti di tale autorità. In tal caso, la persona in questione ha altresì il diritto di ricorrere dinanzi al giudice amministrativo impugnando la decisione con cui l'autorità amministrativa ha risposto alla sua richiesta. Per converso, qualora la persona non goda di un siffatto diritto, la risposta dell'autorità amministrativa non è considerata un atto amministrativo e non può essere riesaminata da un giudice.

21. Pertanto, con la prima questione, il giudice del rinvio intende sostanzialmente verificare se, ai sensi del diritto dell'Unione applicabile, un operatore economico, come la Funke, abbia il diritto di richiedere il perfezionamento di una notifica RAPEX, in quanto parte di tale procedura. Con la seconda e la terza questione, il giudice del rinvio chiede se l'autorità responsabile dell'esattezza delle informazioni sia l'autorità dello Stato membro o la Commissione. Qualora si accerti che un operatore economico ha il diritto di chiedere all'autorità dello Stato membro il perfezionamento di una notifica RAPEX, allora il diniego della LPD di esaminare la richiesta di perfezionamento delle notifiche RAPEX presentata dalla Funke può essere riesaminato dai giudici amministrativi austriaci.

22. La quarta questione pregiudiziale è meno chiara. Atteso che nel caso di specie la procedura di notifica RAPEX è stata avviata dal provvedimento amministrativo rivolto all'importatore, il giudice del rinvio sembra ritenere che il diritto alla richiesta di perfezionamento di una notifica RAPEX possa esistere per il distributore, ma non per la Funke. Detto giudice si domanda tuttavia se una siffatta tutela giurisdizionale sia sufficiente ai sensi del diritto dell'Unione o se l'accesso alla giustizia debba essere garantito ad altri operatori economici interessati, compresi gli importatori. Al fine di rispondere a tale questione in modo utile per il giudice del rinvio<sup>10</sup>, la tratterò come se il quesito fosse se il diritto dell'Unione prescriva che gli Stati membri prevedano, per gli operatori economici interessati come la Funke, il ricorso alla giustizia avverso una notifica RAPEX<sup>11</sup>.

23. È la prima volta che la Corte è chiamata a interpretare le disposizioni del diritto dell'Unione relative al RAPEX. Pertanto, fornirò innanzitutto alcune osservazioni preliminari sul RAPEX e sul funzionamento della sua procedura di notifica (A). Risponderò quindi alla seconda e alla terza

<sup>10</sup> All'udienza si è discusso della possibile rilevanza dell'articolo 18 della direttiva relativa alla sicurezza generale dei prodotti e dell'articolo 21 del regolamento in materia di vigilanza del mercato, che riguardano entrambi misure nazionali che limitano l'immissione di prodotti sul mercato. Per quanto riguarda tali misure, le suddette disposizioni prevedono il diritto di essere sentiti e i mezzi di ricorso appropriati. Tuttavia, il governo austriaco ha spiegato all'udienza che, secondo la legge austriaca, il distributore interessato da tali misure non avrebbe alcun diritto in riferimento alle notifiche RAPEX. Pertanto, anche se fosse possibile un'interpretazione estensiva dell'articolo 18 della direttiva relativa alla sicurezza generale dei prodotti e dell'articolo 21 del regolamento in materia di vigilanza del mercato che consentisse di includere una società importatrice che non è stata destinataria delle misure, ciò non sarebbe rilevante per la questione che sorge nel caso in esame, ossia se una società importatrice, come la Funke, abbia diritti avverso una notifica RAPEX.

<sup>11</sup> Conformemente a una costante giurisprudenza della Corte, va ricordato che, nell'ambito della procedura di cooperazione tra i giudici nazionali e la Corte istituita dall'articolo 267 TFUE, spetta a quest'ultima fornire al giudice nazionale una soluzione utile che gli consenta di dirimere la controversia che gli è sottoposta. A tal fine, la Corte potrebbe non solo dover riformulare la questione che le è stata sottoposta, ma anche prendere in considerazione norme del diritto dell'Unione alle quali il giudice nazionale non ha fatto riferimento nelle sue questioni. V., ad esempio, sentenze del 15 luglio 2021, *Ministrstvo za obrambo* (C-742/19, EU:C:2021:597, punto 31), e del 24 febbraio 2022, *Eulex Kosovo* (C-283/20, EU:C:2022:126, punto 33).

questione, spiegando che la normativa dell'Unione pertinente al RAPEX attribuisce all'autorità dello Stato membro la responsabilità dell'accuratezza delle informazioni contenute nelle notifiche RAPEX (B). La stessa normativa, tuttavia, non prevede che gli operatori economici siano parti nella procedura di notifica RAPEX. Pertanto, a mio avviso, il diritto di un operatore economico di richiedere il perfezionamento di una notifica RAPEX non può basarsi sulla normativa dell'Unione pertinente al RAPEX (C). Ciò non significa che l'operatore, in una situazione come quella del caso di specie, sia lasciato privo di mezzi di ricorso avverso una notifica incompleta dal diritto dell'Unione. Illustrerò come una notifica RAPEX incompleta possa, dal punto di vista di un operatore economico, rappresentare un ostacolo al commercio nel mercato interno. Per questo motivo, il diritto di richiedere il perfezionamento di una notifica RAPEX può essere desunto dalle disposizioni del Trattato relative alla libera circolazione delle merci (D). Infine, affronterò le conseguenze che derivano da una siffatta conclusione per il giudice del rinvio (E).

### A. RAPEX e procedura di notifica

24. In linea generale, il RAPEX, come dice il nome, è un sistema istituito dal diritto dell'Unione per lo scambio rapido di informazioni tra gli Stati membri<sup>12</sup> e la Commissione in merito ai prodotti pericolosi non alimentari<sup>13</sup>. Esso trae origine da una serie di decisioni del Consiglio adottate a partire dagli anni Ottanta<sup>14</sup>. Tale sistema è stato poi incorporato nella direttiva 92/59/CE relativa alla sicurezza generale dei prodotti<sup>15</sup>, che è il predecessore della direttiva relativa alla sicurezza generale dei prodotti.

25. Il numero di notifiche inviate tramite RAPEX è aumentato progressivamente nel corso degli anni<sup>16</sup>. Nel 2021, 2 142 notifiche e 4 965 notifiche di follow-up sono state trasmesse tramite il RAPEX<sup>17</sup>.

<sup>12</sup> Il RAPEX include anche gli Stati parte dell'accordo sullo Spazio economico europeo (Islanda, Liechtenstein e Norvegia). Inoltre, l'accesso al RAPEX è aperto ai paesi terzi e alle organizzazioni internazionali in base agli accordi internazionali pertinenti conclusi con l'Unione europea. V. articolo 12, paragrafo 4, della direttiva relativa alla sicurezza generale dei prodotti, articolo 12, paragrafo 4.

<sup>13</sup> V., al riguardo, sentenza del 26 gennaio 2017, GGP Italy/Commissione (T-474/15, EU:T:2017:36, punto 12).

<sup>14</sup> V. decisione 84/133/CEE del Consiglio, del 2 marzo 1984, che instaura un sistema comunitario di scambio rapido di informazioni sui pericoli connessi con l'uso di prodotti di consumo [GU 1984, L 70, pag. 16; rettifica alla versione inglese GU 1984, L 96, pag. 44 (EN)]; decisione 89/445/CEE del Consiglio, del 21 dicembre 1988, relativa a un sistema comunitario di scambio rapido di informazioni sui pericoli connessi con l'uso di prodotti di consumo (GU 1989, L 17, pag. 51); decisione 90/352/CEE del Consiglio, del 29 giugno 1990, che modifica la decisione 89/45/CEE relativa ad un sistema comunitario di scambio rapido di informazioni sui pericoli connessi con l'uso di prodotti di consumo (GU 1990, L 173, pag. 49). V. inoltre, ad esempio, Falke, J., «The Community System for the Rapid Exchange of Information on Dangers Arising from the Use of Consumer Products» in Micklitz, H.-W., Roethe, T. e Weatherill, S. (a cura di), *Federalism and Responsibility: A Study on Product Safety Law and Practice in the European Community*, Graham & Trotman, Londra, 1994, pagg. da 215 a 232; Howells, G. e Wilhelmsson, T., *EC Consumer Law*, Ashgate, Oxford, 1997, pagg. da 75 a 79.

<sup>15</sup> V. direttiva del Consiglio del 29 giugno 1992, relativa alla sicurezza generale dei prodotti (GU 1992, L 228, pag. 24), in particolare quindicesimo considerando, articolo 8 e allegato («Procedure particolareggiate concernenti il sistema comunitario d'informazione previsto all'articolo 8»).

<sup>16</sup> V. Commissione europea, Relazione della Commissione europea al Parlamento europeo e al Consiglio sull'applicazione della direttiva 2001/95/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 dicembre 2001, relativa alla sicurezza generale dei prodotti [COM(2021) 342 final], 30 giugno 2021, punti 2.4 e 3.

<sup>17</sup> V. Commissione europea, Safety Gate 2021 results: Modelling cooperation for health and safety of consumers in the European Union, 2022, disponibile all'indirizzo: <https://ec.europa.eu/safety-gate/>, pagg. 9 e 13.

26. Come si è detto, la normativa dell'Unione pertinente al RAPEX comprende attualmente la direttiva relativa alla sicurezza generale dei prodotti<sup>18</sup>, il regolamento in materia di vigilanza del mercato<sup>19</sup> e le linee guida RAPEX<sup>20</sup>. Tutti questi atti si basano sull'articolo 114 TFUE.

27. Il RAPEX è sostanzialmente finalizzato allo scambio di informazioni tra gli Stati membri e la Commissione in situazioni che richiedono un intervento rapido sul mercato riguardante un prodotto (non alimentare)<sup>21</sup>. Il suo scopo è prevenire gli incidenti allertando le autorità preposte all'applicazione della legge in altri Stati membri in merito a prodotti potenzialmente pericolosi<sup>22</sup>. Il RAPEX svolge un ruolo importante nel settore della sicurezza dei prodotti e, in particolare, previene e limita la fornitura di prodotti pericolosi che rappresentano un grave rischio per la salute e la sicurezza dei consumatori, contribuendo così a garantire il corretto funzionamento del mercato interno e un elevato livello di tutela dei consumatori<sup>23</sup>.

28. Il RAPEX di per sé è composto da numerose componenti, tra le quali il quadro normativo che regola il funzionamento del sistema (segnatamente la direttiva relativa alla sicurezza generale dei prodotti e le linee guida RAPEX); l'applicazione online RAPEX che permette agli Stati membri e alla Commissione di scambiare rapidamente informazioni; i punti di contatto RAPEX nazionali, responsabili del funzionamento del sistema RAPEX in ciascuno Stato membro; e il sito web RAPEX<sup>24</sup>, che fornisce sintesi delle notifiche RAPEX e aggiornamenti settimanali per il pubblico<sup>25</sup>.

29. Il funzionamento del RAPEX è articolato nelle tre seguenti fasi<sup>26</sup>. In primo luogo, la fase di notifica in cui le autorità competenti di uno Stato membro creano una notifica, che viene poi trasmessa alla Commissione attraverso il punto di contatto RAPEX nazionale. In secondo luogo, la fase di convalida e distribuzione, in cui la Commissione controlla tutte le notifiche per assicurarsi che siano corrette e complete e successivamente le trasmette agli Stati membri oltre

<sup>18</sup> Esiste una proposta legislativa per sostituire la direttiva relativa alla sicurezza generale dei prodotti: v. Commissione europea, Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla sicurezza generale dei prodotti, che modifica il regolamento (UE) n. 1025/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 87/357/CEE del Consiglio e la direttiva 2001/95/CE del Parlamento europeo e del Consiglio [COM(2021) 346 final], 30 giugno 2021. Tale proposta, pur sostituendo la denominazione RAPEX con Safety Gate (v. considerando 50 proposto), manterrebbe le stesse caratteristiche del RAPEX (v. relazione, punto 5, pag. 16).

<sup>19</sup> Il regolamento in materia di vigilanza del mercato è stato profondamente modificato dal regolamento 2019/1020, che fa parte del «pacchetto merci» della Commissione (Comunicazione della Commissione, Pacchetto merci: Rafforzare la fiducia nel mercato unico [COM(2017) 787 final], 19 dicembre 2017. In particolare, il regolamento 2019/1020 sostituisce gli articoli da 15 a 29 del regolamento in materia di vigilanza del mercato (v. considerando 7 e articolo 39, paragrafo 1, punto 4). Tuttavia, ai sensi dell'articolo 44 del regolamento 2019/1020, esso si applica a decorrere dal 16 luglio 2021. Pertanto, come indicato dal governo austriaco, non è applicabile *ratione temporis* al caso di specie. In ogni caso, come indicato dal governo austriaco e dalla Commissione in udienza, esso non apporta modifiche sostanziali ai fini della presente causa.

<sup>20</sup> Dette linee guida sono le terze di tale tipo pubblicate dalla Commissione, in seguito a, dapprima, la decisione 2004/418/CE della Commissione, del 29 aprile 2004, che stabilisce orientamenti per la gestione del sistema comunitario d'informazione rapida (RAPEX) e per le notifiche presentate conformemente all'articolo 11 della direttiva 2001/95/CE (GU 2004, L 151, pag. 85); e, successivamente, la decisione 2010/15/UE della Commissione, del 16 dicembre 2009, recante linee guida per la gestione del sistema comunitario d'informazione rapida (RAPEX) e della procedura di notifica di cui, rispettivamente, all'articolo 12 e all'articolo 11 della direttiva 2001/95/CE relativa alla sicurezza generale dei prodotti (GU 2010, L 22, pag. 1). Secondo il considerando 28 della direttiva sulla sicurezza generale dei prodotti, tali linee guida non sono vincolanti.

<sup>21</sup> V., al riguardo, direttiva relativa alla sicurezza generale dei prodotti, considerando 27 e allegato, parte II, punto 2; regolamento in materia di vigilanza del mercato, considerando 30; linee guida RAPEX, allegato, parte II, punto 3.5.1(a).

<sup>22</sup> V. Howells e Wilhelmsson, cit. nella nota 14 delle presenti conclusioni, pag. 78.

<sup>23</sup> V., al riguardo, direttiva relativa alla sicurezza generale dei prodotti, considerando 4; linee guida RAPEX, considerando 12 e 13; allegato, parte II, punto 1.1.

<sup>24</sup> Il sito web, denominato «Safety Gate: il sistema di allarme rapido dell'UE per i prodotti non alimentari pericolosi», è disponibile all'indirizzo <https://ec.europa.eu/safety-gate/>.

<sup>25</sup> V. linee guida RAPEX, allegato, parte II, punto 1.2.

<sup>26</sup> V., ad esempio, Comunicazione della Commissione, La guida blu all'attuazione della normativa UE sui prodotti 2022 (GU 2022, C 247, pag. 1), punto 7.6.4.

che pubblicarle sul sito web RAPEX. In terzo luogo, la fase di controllo in cui gli Stati membri, dopo aver ricevuto una notifica RAPEX, esaminano le informazioni fornite e adottano le misure appropriate, che notificano anche alla Commissione<sup>27</sup>.

30. Ai sensi dell'articolo 12 della direttiva relativa alla sicurezza generale dei prodotti e dell'articolo 22 del regolamento in materia di vigilanza del mercato, gli Stati membri sono tenuti a inviare una notifica RAPEX alla Commissione se sono soddisfatte le quattro condizioni seguenti<sup>28</sup>. In primo luogo, *il prodotto* rientra nell'ambito di applicazione della direttiva relativa alla sicurezza generale dei prodotti o del regolamento in materia di vigilanza del mercato. In secondo luogo, il prodotto è *soggetto a misure* che impediscono, limitano o sottopongono a particolari condizioni l'eventuale commercializzazione o uso, che possono essere adottate sia su iniziativa di un operatore economico (misure volontarie) sia su ordine delle autorità competenti dello Stato membro (misure obbligatorie), come nel caso di specie<sup>29</sup>. In terzo luogo, il prodotto presenta *un grave rischio* per la salute e la sicurezza dei consumatori o, nel caso del regolamento in materia di vigilanza del mercato, per altri interessi pubblici pertinenti. In quarto luogo, il rischio grave va al di là del territorio dello Stato membro notificante e ha quindi *effetti transfrontalieri*<sup>30</sup>.

31. Più precisamente, ai fini della presente causa, è possibile distinguere diversi elementi per quanto riguarda la procedura di notifica RAPEX. In primo luogo, quando nel contesto della sorveglianza del mercato le autorità competenti di uno Stato membro riscontrano che un prodotto presenta un rischio grave che richiede un intervento rapido, tale prodotto deve essere richiamato, ritirato dal mercato o vietato<sup>31</sup>.

32. In secondo luogo, quando uno Stato membro adotta una siffatta misura o intende farlo, deve valutare se le ragioni che hanno motivato la misura o gli effetti della stessa abbiano effetti transfrontalieri<sup>32</sup>. Lo Stato membro deve inoltre valutare se il prodotto presenti un rischio grave, il che significa che, prima di decidere di presentare una notifica RAPEX, deve effettuare una valutazione del rischio<sup>33</sup>.

<sup>27</sup> V. linee guida RAPEX, allegato, parte II, punti 3.4 e 4.

<sup>28</sup> Le notifiche RAPEX sono quindi obbligatorie, in forza del diritto dell'Unione, in caso di «notifiche ai sensi dell'articolo 12» e «notifiche ai sensi dell'articolo 22». Il presente caso riguarda una notifica obbligatoria di tale tipo (sulla base dell'articolo 22 del regolamento in materia di vigilanza del mercato). Esistono altri tipi di notifiche (v. linee guida RAPEX, allegato, parte II, punto 3.1), che non sono in discussione nel presente caso.

<sup>29</sup> V. direttiva relativa alla sicurezza generale dei prodotti, articolo 12, paragrafi 1 e 2; linee guida RAPEX, allegato, parte I, punto 4.1.

<sup>30</sup> V. direttiva relativa alla sicurezza generale dei prodotti, articolo 12, paragrafi 1 e 2, e allegato II, punto 2; linee guida RAPEX, allegato, parte I, punti da 3 a 6, parte II, punto 2.1. Se tali condizioni sono soddisfatte e si verificano ulteriori circostanze gravi (ad esempio, il prodotto presenta un rischio mortale), la notifica viene classificata come notifica che richiede un intervento urgente, quindi con tempi ancora più brevi: v. linee guida RAPEX, allegato, parte II, punto 3.1.1.

<sup>31</sup> V. regolamento in materia di vigilanza del mercato, articolo 20.

<sup>32</sup> V. direttiva relativa alla sicurezza generale dei prodotti, articolo 12; regolamento in materia di vigilanza del mercato, articolo 22; v. altresì linee guida RAPEX, allegato, parte I, punto 6.1, che indicano che «le autorità nazionali sono invitate a interpretare in modo ampio il criterio degli effetti transfrontalieri».

<sup>33</sup> V. direttiva relativa alla sicurezza generale dei prodotti, articolo 12; regolamento in materia di vigilanza del mercato, articolo 22; v. altresì linee guida RAPEX, allegato, parte I, punti 5.1 e 5.3, che indicano che la parte III, appendice 6, stabilisce un metodo di valutazione del rischio che può essere utilizzato dagli Stati membri a tale riguardo e che è disponibile uno strumento specifico (RAG o Risk Assessment Guidelines) per agevolare le valutazioni del rischio, e punto 5.4 delle medesime, che indica che la valutazione del rischio deve essere eseguita o verificata dall'autorità competente dello Stato membro che ha, segnatamente, adottato le misure appropriate.



33. In terzo luogo, se le condizioni per una notifica RAPEX sono soddisfatte, uno Stato membro è tenuto a inviare «immediatamente» una notifica alla Commissione<sup>34</sup>. Lo Stato membro che ha effettuato la notifica fornisce tutte le precisazioni disponibili, comprese, in particolare, le informazioni che permettono di identificare il prodotto<sup>35</sup>. Una notifica RAPEX, emessa dalle autorità competenti dello Stato membro<sup>36</sup>, viene presentata tramite un modulo standard di notifica, come indicato nelle linee guida RAPEX<sup>37</sup>. Ogni Stato membro è tenuto a istituire un punto di contatto RAPEX unico, preposto al funzionamento del sistema RAPEX a livello nazionale<sup>38</sup>. Il punto di contatto RAPEX nazionale controlla e convalida la completezza delle informazioni ricevute dalle autorità competenti prima di trasmettere una notifica RAPEX alla Commissione<sup>39</sup>.

34. Al riguardo, le notifiche RAPEX dovrebbero contenere diversi tipi di dati, comprese le informazioni che consentono di identificare il prodotto notificato. L'idea sottesa a quanto detto è che: «[l]a descrizione dettagliata e precisa del prodotto è essenziale per la vigilanza del mercato e l'applicazione delle misure adottate, perché permette alle autorità nazionali di identificare il prodotto oggetto della notifica, distinguendolo da altri prodotti disponibili sul mercato di tipo o categoria identici o simili, di localizzarlo sul mercato e di adottare misure idonee»<sup>40</sup>. A tal fine, come sottolineato nelle linee guida RAPEX, le notifiche devono essere il più possibile complete e tutti i campi del modulo devono essere compilati con i dati richiesti. Se tali dati non sono disponibili al momento dell'invio di una notifica, lo Stato membro notificante deve indicarlo chiaramente e spiegarne il motivo, e, una volta acquisite le informazioni, deve aggiornare la notifica<sup>41</sup>. Secondo il modulo stabilito nelle linee guida RAPEX, alcune informazioni relative al prodotto – tra cui il tipo/numero di modello, il numero di lotto/codice a barre e la descrizione del prodotto e dell'imballaggio – sono indicate come campi obbligatori, il che significa che in linea di principio esse devono essere inserite<sup>42</sup>.

35. Secondo la direttiva relativa alla sicurezza generale dei prodotti, la responsabilità delle informazioni fornite incombe allo Stato membro che ha effettuato la notifica<sup>43</sup>. Per tale motivo, le linee guida RAPEX prevedono che «lo Stato membro notificante e l'autorità nazionale responsabile si accertano che tutte le informazioni comunicate tramite l'applicazione RAPEX siano esatte, in modo da evitare ogni confusione con prodotti simili della stessa categoria o dello stesso tipo disponibili sul mercato dell'UE»<sup>44</sup>.

<sup>34</sup> V. direttiva relativa alla sicurezza generale dei prodotti, articolo 12, paragrafo 1; regolamento in materia di vigilanza del mercato, articolo 22, paragrafo 1. Gli Stati membri devono inviare una notifica RAPEX entro 10 giorni dall'adozione delle misure appropriate (entro tre giorni per le notifiche che richiedono un intervento urgente), e devono confermare le misure entro un termine di 45 giorni dopo la trasmissione della notifica se questa è stata inviata prima della decisione di adottare le misure. V. direttiva relativa alla sicurezza generale dei prodotti, allegato II, punto 4; linee guida RAPEX, allegato, parte III, appendice 4.

<sup>35</sup> V. direttiva relativa alla sicurezza generale dei prodotti, Allegato II, punto 3; linee guida RAPEX, allegato, parte II, punto 3.2.1.

<sup>36</sup> V. linee guida RAPEX, Allegato, Parte II, punti 3.4.1 e 3.4.1.1.

<sup>37</sup> V. direttiva relativa alla sicurezza generale dei prodotti, Allegato II, punto 3; linee guida RAPEX, allegato, parte III, appendice 4.

<sup>38</sup> V. linee guida RAPEX, allegato, parte II, punto 5.1.

<sup>39</sup> V. linee guida RAPEX, allegato, parte II, punti 3.4.2 e 5.1.2 (e).

<sup>40</sup> V. linee guida RAPEX, allegato, parte II, punto 3.2.1(a).

<sup>41</sup> V. linee guida RAPEX, allegato, parte II, punto 3.2.2.

<sup>42</sup> V. linee guida RAPEX, allegato, parte III, appendice 1.

<sup>43</sup> V. direttiva relativa alla sicurezza generale dei prodotti, allegato II, punto 10.

<sup>44</sup> V. linee guida RAPEX, allegato, parte II, punto 3.2.4.

36. In quarto luogo, nella procedura di notifica RAPEX, la Commissione è essenzialmente il «centro di smistamento»<sup>45</sup> o «distributore di messaggi»<sup>46</sup> tra gli Stati membri. Essa deve, «nel più breve tempo possibile», verificare tutte le notifiche RAPEX per assicurarsi che siano corrette e complete prima di trasmetterle agli altri Stati membri<sup>47</sup>. Per quanto riguarda la completezza, particolare attenzione è riservata alle parti della notifica RAPEX che riguardano l'identificazione del prodotto<sup>48</sup>. La Commissione pubblica, inoltre, sintesi delle notifiche RAPEX sul sito web RAPEX al fine di informare il pubblico sui prodotti che presentano gravi rischi<sup>49</sup>. Tuttavia, le linee guida RAPEX stabiliscono che qualsiasi azione intrapresa dalla Commissione, come la convalida e la distribuzione delle notifiche RAPEX nonché la loro pubblicazione sul sito web RAPEX, non implica in alcun modo una sua responsabilità per le informazioni trasmesse; la responsabilità resta dello Stato membro che effettua la notifica<sup>50</sup>.

37. Infine, quando ricevono una notifica RAPEX, gli altri Stati membri devono assicurare un adeguato seguito<sup>51</sup>. Essi devono esaminare le informazioni fornite in una notifica RAPEX e adottare le misure appropriate per accertare se il prodotto è stato commercializzato sul proprio territorio, stabilire le misure preventive o restrittive da adottare, sottoporre il prodotto, se necessario, a una valutazione del rischio e a prove complementari, e raccogliere ogni altra informazione che possa presentare interesse per altri Stati membri (per esempio sui canali di distribuzione del prodotto)<sup>52</sup>. Gli Stati membri notificano alla Commissione i risultati e le azioni derivanti da queste attività sotto forma di notifiche di follow-up<sup>53</sup>.

38. È sotto quest'ottica che verranno esaminate le questioni sollevate nella presente causa.

### ***B. Responsabilità per l'esattezza delle informazioni contenute nelle notifiche RAPEX***

39. Ai sensi della normativa dell'Unione pertinente al RAPEX, lo Stato membro che effettua una notifica RAPEX è responsabile delle informazioni in essa fornite e ne garantisce l'esattezza (v. paragrafi da 33 a 36 delle presenti conclusioni).

40. Allo stesso tempo, il punto 5 dell'allegato II della direttiva relativa alla sicurezza generale dei prodotti attribuisce una certa responsabilità alla Commissione, imponendole di verificare, «nel più breve tempo possibile», tutte le notifiche RAPEX per garantirne la correttezza e la completezza (v. paragrafo 36 delle presenti conclusioni). Tuttavia, come indicato dal governo

<sup>45</sup> Falke, cit. nella nota 14 delle presenti conclusioni, pag. 220.

<sup>46</sup> Howells e Wilhelmsson, cit. nella nota 14 delle presenti conclusioni, pag. 79.

<sup>47</sup> Direttiva relativa alla sicurezza generale dei prodotti, allegato II, punto 5; linee guida RAPEX, allegato, parte II, punto 3.4.3. La Commissione è in linea di principio tenuta a convalidare e distribuire tutte le notifiche RAPEX entro cinque giorni dal ricevimento (e per quelle che richiedono un intervento di emergenza, entro tre giorni). V. linee guida RAPEX, allegato, parte III, appendice 5.

<sup>48</sup> V. linee guida RAPEX, allegato, parte II, punto 3.4.3.2.

<sup>49</sup> V. linee guida RAPEX, allegato, parte II, punto 3.4.5.1. Esistono eccezioni alla divulgazione generale e gli Stati membri notificanti possono richiedere la riservatezza delle notifiche: v. linee guida RAPEX, allegato, parte II, punti da 3.4.5.2 a 3.4.5.5.

<sup>50</sup> V. linee guida RAPEX, allegato, parte II, punto 3.2.4.

<sup>51</sup> V. direttiva relativa alla sicurezza generale dei prodotti, allegato II, punto 6; linee guida RAPEX, allegato, parte II, punto 4.1.

<sup>52</sup> V. linee guida RAPEX, allegato, parte II, punti 3.4.6.1 e 3.4.6.2.

<sup>53</sup> V. linee guida RAPEX, allegato, parte II, punto 4.2. Le notifiche di follow-up sono soggette a una procedura simile a quella delle notifiche RAPEX originali. Ad esempio, la notifica di follow-up viene redatta dall'autorità nazionale competente, il punto di contatto RAPEX nazionale verifica e convalida la notifica di follow-up prima di trasmetterla alla Commissione e la Commissione verifica tutte le notifiche di follow-up per assicurarsi che siano corrette e complete prima di trasmetterle agli Stati membri. V. linee guida RAPEX, allegato, parte II, punti 4.2.4 e 4.4.

austriaco e dalla Commissione, è evidente che si tratta, nel complesso, di un controllo formale che non sostituisce la responsabilità primaria dello Stato membro notificante di garantire la completezza di una notifica RAPEX<sup>54</sup>.

41. Lo Stato membro notificante rimane responsabile dei dati notificati finché la notifica RAPEX relativa a determinati prodotti rimane presente nel sistema e deve informare la Commissione di ogni nuovo sviluppo che richieda modifiche di una notifica RAPEX<sup>55</sup>. Inoltre, poiché lo Stato membro notificante si assume la piena responsabilità delle informazioni trasmesse tramite RAPEX, il ritiro definitivo o temporaneo di una notifica RAPEX può avvenire soltanto su richiesta di tale Stato<sup>56</sup>.

42. Tutto ciò indica che il legislatore dell'Unione ha inteso attribuire allo Stato membro notificante la responsabilità primaria dell'esattezza delle informazioni notificate tramite il RAPEX, compresa la responsabilità della completezza delle informazioni relative al prodotto in questione. Di conseguenza, propongo alla Corte di rispondere in tal senso alle questioni seconda e terza.

### ***C. Il diritto di richiedere il perfezionamento di una notifica RAPEX ai sensi della normativa dell'Unione pertinente al RAPEX***

43. Se lo Stato membro notificante è responsabile dell'esattezza delle informazioni notificate, si pone la questione se gli operatori economici interessati, in quanto parti della procedura di notifica RAPEX, abbiano diritto di richiedere il perfezionamento di una notifica RAPEX alle autorità competenti dello Stato membro.

44. Secondo le argomentazioni dedotte dalla Funke, tale diritto può derivare dalla normativa dell'Unione pertinente al RAPEX. Il governo austriaco e la Commissione non condividono questa tesi.

45. È pacifico che non esistono disposizioni del diritto dell'Unione relative al RAPEX che prevedano espressamente un siffatto diritto.

46. A mio avviso, tale diritto di partecipazione alla procedura di notifica RAPEX, che consentirebbe a un operatore economico di richiedere il perfezionamento di una notifica RAPEX, non può derivare dalla normativa dell'Unione pertinente al RAPEX, comprese le disposizioni citate dal giudice del rinvio nelle sue questioni.

<sup>54</sup> La giurisprudenza sembra fornire un certo sostegno a tale posizione. V., al riguardo, sentenza del 4 luglio 1989, Francesconi e a./Commissione (326/86 e 66/88, EU:C:1989:282, in particolare i punti da 10 a 12 e 23), e conclusioni presentate dall'avvocato generale Lenz nelle cause riunite Francesconi e a./Commissione (326/86 e 66/88, non pubblicate, EU:C:1989:211, paragrafi 7, 21, 22 e 25). In tale sentenza, la Corte ha respinto un ricorso per risarcimento del danno basato sull'asserita negligenza della Commissione per l'omessa divulgazione di informazioni sul vino adulterato, indicando che sono gli Stati membri che, ai sensi della prima normativa dell'Unione che ha introdotto il RAPEX (v. nota 14 delle presenti conclusioni), possono decidere di adottare misure urgenti per impedire la commercializzazione di un prodotto a causa del rischio grave e immediato che tale prodotto presenta per la salute o la sicurezza dei consumatori, e che la Commissione trasmette tali informazioni. Vi sono state anche cause che hanno comportato azioni di risarcimento del danno contro l'Unione in relazione a un analogo sistema di allarme rapido per gli alimenti e i mangimi (SARA), che, in quel contesto, conferma la responsabilità degli Stati membri per l'esattezza delle informazioni fornite, rispetto a quella della Commissione. V., al riguardo, sentenze del 10 marzo 2004, Malagutti-Vezinhet/Commissione (T-177/02, EU:T:2004:72, punti da 43 a 67, in particolare punti 51 e 52) (che respinge il ricorso presentato da un ricorrente i cui prodotti erano stati oggetto di una notifica errata), e del 29 ottobre 2009, Bowland Dairy Products/Commissione (T-212/06, EU:T:2009:419, punti da 34 a 46, in particolare punti 40 e 41) (rigetto del ricorso basato sull'asserito rifiuto della Commissione di diffondere una notifica supplementare).

<sup>55</sup> V. linee guida RAPEX, allegato, parte II, punto 3.2.3.

<sup>56</sup> V. linee guida RAPEX, allegato parte II, punti 3.4.7.1.2 e 3.4.7.2.2.

47. Dalla normativa dell'Unione pertinente al RAPEX risulta che, come indicato dal governo austriaco e dalla Commissione, la procedura di notifica RAPEX è concepita come una procedura che coinvolge le autorità competenti degli Stati membri e la Commissione. La direttiva relativa alla sicurezza generale dei prodotti (ai sensi dell'articolo 12) e il regolamento in materia di vigilanza del mercato (ai sensi dell'articolo 22) impongono allo Stato membro di notificare immediatamente alla Commissione, tramite il RAPEX, l'adozione o la decisione di adottare misure volontarie o obbligatorie che impediscono, limitano o sottopongono a condizioni la commercializzazione di prodotti che presentino un rischio grave (v. paragrafi 30 e 33 delle presenti conclusioni).

48. È possibile che le informazioni relative ai prodotti che presentano un rischio vengano trasmesse dagli operatori economici attraverso uno strumento specifico (il Product Safety Business Alert Gateway) sul sito web RAPEX. Tuttavia, le valutazioni del rischio effettuate dagli operatori economici non sono vincolanti per le autorità nazionali, cui spetta effettuare la propria valutazione del rischio e che possono quindi giungere a una conclusione diversa<sup>57</sup>. Al riguardo, le linee guida RAPEX indicano chiaramente che gli operatori economici non sono direttamente coinvolti nella trasmissione delle notifiche RAPEX<sup>58</sup>, benché possano esserlo in qualche misura indirettamente. Gli operatori economici hanno l'obbligo di informare immediatamente le autorità competenti di tutti gli Stati membri sui cui mercati il prodotto è immesso, qualora riscontrino che esso presenta un rischio. Tuttavia, la notifica RAPEX di tali informazioni, che fa scattare l'obbligo di attivarsi in capo a tutti gli Stati membri, viene scambiata tra gli Stati membri e la Commissione.

49. Di conseguenza, mi sembra che la normativa dell'Unione pertinente al RAPEX, che si tratti della direttiva relativa alla sicurezza generale dei prodotti, del regolamento in materia di vigilanza del mercato o delle linee guida RAPEX (o di altro ancora<sup>59</sup>), non sia stata concepita con l'obiettivo di trattare gli operatori economici come soggetti che godono di determinati diritti nell'ambito della procedura di notifica RAPEX.

50. Osservo che, come indicato in dottrina, esistono effettivamente sistemi dell'Unione europea per lo scambio di informazioni in cui la normativa pertinente riconosce espressamente agli interessati un diritto a chiedere la rettifica delle informazioni<sup>60</sup>. Tuttavia, mi sembra che, ad oggi, il RAPEX non sia uno di essi.

51. Pertanto, per rispondere alla prima questione pregiudiziale, ritengo che dalla normativa dell'Unione pertinente al RAPEX non possa discendere il diritto di un operatore economico di richiedere alle autorità competenti dello Stato membro il perfezionamento di una notifica RAPEX.

<sup>57</sup> V. linee guida RAPEX, allegato, parte II, punto 3.3.1.

<sup>58</sup> V. linee guida RAPEX, allegato, parte II, punto 3.3.1.

<sup>59</sup> Vale la pena notare che questa conclusione non cambierebbe per effetto della proposta legislativa per sostituire la direttiva relativa alla sicurezza generale dei prodotti o delle modifiche apportate al regolamento in materia di vigilanza del mercato dal regolamento 2019/1020: v. note 18 e 19 delle presenti conclusioni.

<sup>60</sup> V., in proposito, Eliantonio, M., «Information Exchange in European Administrative Law: A Threat to Effective Judicial Protection?», *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 23, 2016, pag. 531; e Special issue of *European Public Law*, Vol. 20, 2014, pag. 65. Essi citano, ad esempio, l'articolo 43 del regolamento (CE) n. 1987/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 2006, sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II) (GU 2006, L 381, pag. 4), e l'articolo 59 della decisione 2007/533/GAI del Consiglio, del 12 giugno 2007, sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II) (GU 2007, L 205, pag. 63), articolo 59, i quali dispongono entrambi quanto segue: «Chiunque può adire la giurisdizione o l'autorità competente in base alla legislazione di qualsiasi Stato membro per accedere, rettificare, cancellare o ottenere informazioni o per ottenere un indennizzo relativamente ad una segnalazione che lo riguarda». V. altresì Research Network on EU Administrative Law (ReNEUAL) Model Rules on EU Administrative Procedure, Article VI-19 'Obligations to update, correct or delete data', 2014, available at <http://renewal.eu>.

52. Ciò premesso, ritengo che gli operatori economici danneggiati da una notifica RAPEX incompleta non siano sprovvisti di tutela giuridica nell'ambito dell'ordinamento giuridico dell'Unione. Il diritto alla richiesta di perfezionamento di una notifica RAPEX deriva dalle disposizioni del trattato che vietano agli Stati membri di imporre ostacoli sproporzionati agli scambi commerciali.

#### ***D. Il diritto alla richiesta di perfezionamento di una notifica RAPEX fondato sui trattati***

##### *1. Notifica RAPEX incompleta come ostacolo al commercio*

53. A mio avviso, una notifica RAPEX incompleta potrebbe, dal punto di vista di un operatore economico come la Funke, rappresentare una misura di effetto equivalente a una restrizione quantitativa (in prosieguo: una «misura di effetto equivalente») qualora ostacoli la possibilità per tale operatore di immettere sui mercati di altri Stati membri prodotti sicuri che esso commercializza.

54. La libera circolazione delle merci tra gli Stati membri è un principio fondamentale del Trattato FUE, che si esprime, tra l'altro, nel divieto, enunciato all'articolo 34 (e all'articolo 35) TFUE, di restrizioni quantitative all'importazione (e all'esportazione) tra gli Stati membri nonché di qualsiasi misura di effetto equivalente<sup>61</sup>.

55. Secondo una giurisprudenza consolidata, gli articoli 34 e 35 TFUE hanno effetto diretto, nel senso che conferiscono agli operatori economici diritti azionabili nei confronti degli Stati membri<sup>62</sup>.

56. Pertanto, se una notifica RAPEX incompleta può essere considerata una misura di effetto equivalente, un operatore economico quale la Funke potrebbe ricavare direttamente dai trattati un diritto azionabile di chiedere che una tale misura non venga applicata ai suoi scambi commerciali. Una notifica RAPEX incompleta può cessare di essere una misura di effetto equivalente allorché viene perfezionata. Di conseguenza, un operatore economico potrebbe trarre direttamente dai trattati il diritto di richiedere il perfezionamento di una notifica RAPEX.

57. Interrogati su tale punto durante l'udienza, il governo austriaco e la Commissione hanno espresso il parere che una notifica RAPEX non può essere qualificata come misura di effetto equivalente. La Funke ha sostenuto la tesi opposta, facendo valere che sono state proprio le notifiche RAPEX a ledere direttamente il suo diritto di operatore economico a vendere i suoi prodotti sui mercati di altri Stati membri. Al riguardo, la Funke ha spiegato che essa non può vendere i prodotti indebitamente colpiti dalle notifiche RAPEX, e che, in virtù della pubblicazione sul sito web RAPEX, i consumatori sono influenzati a non acquistare tali prodotti.

<sup>61</sup> V., ad esempio, sentenze del 1° luglio 2014, Ålands Vindkraft (C-573/12, EU:C:2014:2037, punto 65), e del 18 giugno 2019, Austria/Germania (C-591/17, EU:C:2019:504, punto 119).

<sup>62</sup> V., in riferimento all'articolo 34, TFUE, sentenze del 22 marzo 1977, Iannelli & Volpi (74/76, EU:C:1977:51, punto 13), e del 29 novembre 1978, Redmond (83/78, EU:C:1978:214, punti 66 e 67). Quest'ultima sentenza conferma parimenti l'effetto diretto dell'articolo 35 TFUE. V. altresì, al riguardo, sentenza del 3 marzo 2011, Kakavetsos-Fragkopoulos (C-161/09, EU:C:2011:110, punto 22).

58. Va ricordato che, sin dalla sentenza *Dassonville*<sup>63</sup>, è giurisprudenza consolidata che il divieto di misure di effetto equivalente riguarda qualsiasi misura degli Stati membri che sia in grado di ostacolare, direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi all'interno dell'Unione.

59. Di conseguenza, non solo le misure di uno Stato membro che abbiano per oggetto o per effetto di penalizzare i prodotti provenienti da altri Stati membri, ma anche ogni altra misura che ostacoli l'accesso al mercato di uno Stato membro di prodotti originari di altri Stati membri deve essere considerata una misura di effetto equivalente ai sensi dell'articolo 34 TFUE<sup>64</sup>.

60. Una notifica RAPEX incompleta può ostacolare gli scambi di prodotti sicuri che siano da essa ingiustificatamente colpiti. È proprio per tale motivo che la normativa pertinente dell'Unione richiede che i dati notificati siano il più possibile esatti e completi (v. paragrafi 33 e 34 delle presenti conclusioni). Tale obbligo imposto alle autorità nazionali consente alle autorità nazionali degli altri Stati membri, nonché agli operatori economici e ai consumatori, di identificare il prodotto considerato a rischio e di distinguerlo da altri prodotti simili presenti sul mercato, in modo da evitare ostacoli agli scambi commerciali di prodotti sicuri.

61. Applicata alla situazione attuale, la mera possibilità che, a causa di una notifica incompleta trasmessa dalle autorità austriache tramite RAPEX, un operatore economico in un altro Stato membro possa essere dissuaso dall'importare o commercializzare i prodotti erroneamente inclusi nelle notifiche RAPEX costituisce, a mio avviso, un ostacolo alla libera circolazione delle merci per un operatore economico come la Funke<sup>65</sup>.

62. È vero che una notifica RAPEX non costituisce di norma una misura controversa in cause riguardanti l'articolo 34 TFUE. Di solito, la Corte affronta misure adottate dallo Stato membro importatore. Alla luce dei fatti nel caso di specie, una misura del genere sarebbe quella adottata, ad esempio, dalle autorità tedesche che, dopo aver ricevuto le notifiche RAPEX, vietassero la vendita di tutti i petardi importati dalla Funke sul mercato tedesco. In realtà, la Funke ha indicato che le autorità tedesche avevano preso talune misure, senza spiegare i dettagli.

63. A mio avviso, anche in assenza di misure adottate dalle autorità tedesche (come nell'esempio precedente), gli operatori economici interessati in Germania (ad esempio, distributori con cui la Funke aveva rapporti commerciali) potrebbero decidere di non importare i suoi prodotti in Germania semplicemente a causa delle notifiche RAPEX emesse dalle autorità austriache. Analogamente, dato che le notifiche RAPEX sono pubblicamente disponibili sul sito web RAPEX, un certo numero di consumatori potrebbe decidere di non acquistare i prodotti importati dalla Funke e distribuiti sui mercati di diversi Stati membri, il che potrebbe, a sua volta, comportare una riduzione delle importazioni.

64. Il governo austriaco e la Commissione ritengono, tuttavia, che la mera possibilità che le importazioni vengano pregiudicate a causa di una notifica RAPEX incompleta sia troppo remota per qualificarla come misura di effetto equivalente.

<sup>63</sup> V. sentenza dell'11 luglio 1974 (8/74, EU:C:1974:82, punto 5). V. altresì, ad esempio, sentenze del 10 febbraio 2009, *Commissione/Italia* (C-110/05, EU:C:2009:66, punto 33), e del 15 luglio 2021, *DocMorris* (C-190/20, EU:C:2021:609, punto 34).

<sup>64</sup> V., ad esempio, sentenze del 10 febbraio 2009, *Commissione/Italia* (C-110/05, EU:C:2009:66, punto 37), e del 18 giugno 2019, *Austria/Germania* (C-591/17, EU:C:2019:504, punto 121).

<sup>65</sup> V., ad esempio, sentenze del 20 settembre 2007, *Commissione/Paesi Bassi* (C-297/05, EU:C:2007:531, punto 53), e del 12 luglio 2012, *Fra.bo* (C-171/11, EU:C:2012:453, punto 22).

65. Al riguardo, vorrei ricordare la giurisprudenza consolidata secondo la quale la mera possibilità che, come conseguenza di una misura (o azione) statale, sia venduto un minor numero di prodotti è sufficiente a qualificarla come misura di effetto equivalente. Per fare un esempio classico, nella causa Commissione/Irlanda [campagna «Acquista irlandese» («Buy Irish»)]<sup>66</sup>, la Corte ha ritenuto che una campagna di marketing sponsorizzata dal governo irlandese che incoraggiava i suoi cittadini ad acquistare prodotti irlandesi ostacolasse la libera circolazione delle merci, in quanto, incidendo sulla condotta dei commercianti e dei consumatori in tale Stato membro, l'effetto potenziale della campagna sulle importazioni era paragonabile a quello derivante da atti di natura cogente. Inoltre, nella causa AGM-COS.MET<sup>67</sup>, le dichiarazioni di un funzionario, imputabili a uno Stato membro, secondo cui alcuni prodotti erano pericolosi e contrari ai requisiti della normativa di armonizzazione dell'Unione applicabile, sono state considerate in grado di ostacolare, almeno indirettamente e potenzialmente, l'immissione sul mercato dei prodotti e quindi ritenute un ostacolo agli scambi ai sensi dell'articolo 34 del TFUE.

66. Ne consegue che una notifica RAPEX incompleta può essere qualificata come misura di effetto equivalente.

## *2. Tutela giuridica effettiva contro presunte misure di effetto equivalente*

67. Non tutti gli ostacoli agli scambi commerciali sono vietati. Essi sono consentiti quando esiste una finalità legittima che giustifichi l'ostacolo e la misura non è sproporzionata rispetto a tale finalità.

68. Se la protezione della salute e della sicurezza dei consumatori è certamente un obiettivo legittimo che giustifica le notifiche RAPEX, essa non giustifica necessariamente quelle incomplete. Mentre una notifica RAPEX esatta previene danni alla salute e alla sicurezza dei consumatori, una notifica RAPEX inesatta potrebbe ostacolare l'immissione sul mercato di prodotti che non presentano un rischio grave. A mio avviso, quindi, una notifica RAPEX incompleta può rappresentare una misura vietata di effetto equivalente se impone un ostacolo sproporzionato agli scambi di prodotti sicuri erroneamente inclusi nella notifica.

69. Considerata tale eventualità, un operatore economico deve poter avere accesso a un giudice competente per verificare se una notifica RAPEX incompleta sia giustificata.

70. Il rappresentante del punto di contatto RAPEX austriaco ha spiegato in udienza che l'indicazione dell'anno di produzione che, secondo la Funke, manca nelle notifiche RAPEX non è stata rintracciata sui prodotti in questione. Pertanto, tale indicazione non poteva essere riportata nelle suddette notifiche. Inoltre, esso ha affermato che detta informazione è irrilevante ai fini della valutazione del livello di rischio rappresentato dai petardi in questione. Il difetto del prodotto (nel caso di specie, una miccia troppo corta) è, a suo avviso, indice di un monitoraggio inadeguato nel paese di produzione, che rende tali prodotti generalmente pericolosi, indipendentemente dall'anno di produzione.

<sup>66</sup> V. sentenza del 24 novembre 1982 (249/81, EU:C:1982:402, in particolare punti da 27 a 30).

<sup>67</sup> V. sentenza del 17 aprile 2007 (C-470/03, EU:C:2007:213, in particolare punti da 56 a 60 e 65).

71. È ben possibile che sia così. Tuttavia, questo genere di questioni devono essere valutate e decise nelle sedi appropriate negli Stati membri, compreso necessariamente un giudice preposto al controllo giurisdizionale sulle decisioni delle autorità amministrative nazionali. Non si può presumere, come sostiene la Commissione, che gli Stati membri trasmettano sempre e solo informazioni esatte e complete e che ciò sia garantito dal sistema istituito nell'ambito del RAPEX.

72. L'accesso a un giudice dotato di attribuzioni sufficienti per pronunciarsi su presunte violazioni dei diritti degli operatori economici fondati sul diritto dell'Unione è un requisito che deriva dal principio della tutela giurisdizionale effettiva, oggi sancito dall'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»). Tale principio è il fulcro dello Stato di diritto come inteso nell'ordinamento giuridico dell'Unione.

73. La Commissione, tuttavia, sostiene che per soddisfare il requisito della tutela giurisdizionale effettiva non è necessaria un'azione che consenta a un operatore economico di richiedere il perfezionamento di una notifica RAPEX incompleta. Secondo la Commissione, è sufficiente che l'operatore danneggiato da una notifica RAPEX errata possa avviare un'azione di risarcimento del danno contro lo Stato membro notificante.

74. Non condivido questa tesi. Un'azione di risarcimento del danno non mi sembra un rimedio effettivo ai sensi dell'articolo 47 della Carta in questa situazione<sup>68</sup>.

75. In primo luogo, la decisione del giudice, come sottolineato dalla Funke, arriverebbe probabilmente anni dopo. Soprattutto, una condanna al risarcimento del danno non avrebbe alcun impatto diretto e specifico sulla notifica RAPEX errata in questione. In altre parole, essa non eliminerebbe l'ostacolo ingiustificato agli scambi. Un operatore economico potrebbe, nel frattempo, aver perso la propria attività. Inoltre, poiché tale azione risarcitoria si baserebbe sulla presunta violazione del diritto dell'Unione da parte di uno Stato membro (il principio della responsabilità dello Stato), essa richiederebbe il soddisfacimento di condizioni rigorose (vale a dire l'esistenza di una violazione sufficientemente grave di una norma giuridica di diritto dell'Unione che conferisce diritti ai singoli e un nesso causale diretto con il danno subito<sup>69</sup>), il che di fatto sembrerebbe riportare al punto di partenza la questione dei diritti conferiti.

76. Atteso che il diritto dell'Unione prescrive l'accesso diretto a un giudice per contestare una misura che si presume rappresenti un ostacolo ingiustificato agli scambi imposta da uno Stato membro, un'azione di risarcimento del danno non può essere considerata una sostituzione effettiva al riguardo.

<sup>68</sup> V., al riguardo, conclusioni presentate dall'avvocato generale Kokott nelle cause riunite *État luxembourgeois* (Diritto di ricorso contro una richiesta di informazioni in materia fiscale) (C-245/19 e C-246/19, EU:C:2020:516, paragrafo 102), che ha ritenuto che un ricorso giurisdizionale in via incidentale nel contesto di un successivo procedimento per responsabilità dello Stato non costituisca una tutela giurisdizionale effettiva ai sensi dell'articolo 47 della Carta, dato che tale ricorso, subordinato ad ulteriori presupposti, non può impedire una violazione dei diritti dei ricorrenti interessati, ma tutt'al più compensare i danni subiti, e che le sole possibilità secondarie di risarcimento del danno non costituiscono una tutela giurisdizionale effettiva. È vero che, nella sua sentenza, la Corte ha ritenuto che, in quel caso particolare, la facoltà per un soggetto di intentare un'azione al fine di far constatare la violazione dei diritti conferitigli dal diritto dell'Unione e di ottenere il risarcimento del danno causatogli soddisfaceva il requisito della tutela giurisdizionale effettiva. V. sentenza del 6 ottobre 2020, *État luxembourgeois* (Diritto di ricorso contro una richiesta di informazioni in materia fiscale) (C-245/19 e C-246/19, EU:C:2020:795, punto 101). Tuttavia, sono del parere che, nel caso di specie, tale rimedio non sia effettivo.

<sup>69</sup> V., ad esempio, sentenze del 5 marzo 1996, *Brasserie du pêcheur e Factortame* (C-46/93 e C-48/93, EU:C:1996:79, punto 51) e del 28 giugno 2022, *Commissione/Spagna* (Violazione del diritto dell'Unione da parte del legislatore) (C-278/20, EU:C:2022:503, punto 31).



77. Infine, contrariamente a quanto sostenuto dal governo austriaco, il riconoscimento del diritto di un operatore economico a richiedere il perfezionamento di una notifica RAPEX non è, a mio avviso, in contrasto con l'obiettivo perseguito dal RAPEX di fornire un rapido scambio di informazioni tra gli Stati membri e la Commissione in merito ai prodotti non alimentari pericolosi.

78. La soluzione che propongo non conferisce a un operatore economico la possibilità di partecipare in qualità di parte alla procedura di notifica RAPEX o di impedire la notifica chiedendone il perfezionamento. Essa si limita a riconoscere il diritto, che esiste per tutti gli operatori economici sulla base dei Trattati, a che gli Stati membri non impongano restrizioni ingiustificate alle loro attività commerciali. Tale obbligo è concretizzato dalla normativa pertinente al RAPEX nel requisito che le informazioni inviate attraverso il sistema siano il più possibile accurate e complete. L'accettazione di un reclamo di un operatore economico circa l'incompletezza delle informazioni inviate può portare alla decisione delle autorità competenti di perfezionare la notifica oppure al loro rifiuto di procedere in tal senso, a cui deve essere fornita una spiegazione razionale. La decisione di perfezionare la notifica rimane una prerogativa delle autorità dello Stato membro.

79. Richiedere alle autorità di prendere in considerazione e rispondere alla richiesta di un operatore economico di perfezionare la notifica non può essere considerato in contrasto con l'obiettivo del RAPEX. Al contrario, mi sembra che il riconoscimento agli operatori economici di un diritto (post factum) di richiedere il perfezionamento di una notifica RAPEX possa rafforzare l'efficacia di tale sistema. Ciò contribuirebbe a garantire che i prodotti corretti siano identificati e possano essere rintracciati in tutti gli Stati membri, i quali possano quindi adottare le misure appropriate.

80. Pertanto, sulla base delle ragioni sopra esposte, ritengo che il diritto di un operatore economico di richiedere il perfezionamento di una notifica RAPEX possa essere desunto dalle disposizioni del Trattato che vietano agli Stati membri di imporre ostacoli ingiustificati agli scambi. Ad un operatore economico la cui richiesta di perfezionamento sia stata respinta dall'autorità competente deve essere concesso un accesso a un giudice per impugnare tale diniego e far valere che la notifica incompleta costituisce un ostacolo ingiustificato agli scambi. Il modo più efficace per rimuovere tale ostacolo è perfezionare la notifica.

### *E. Conseguenze*

81. Resta la questione di stabilire quali siano, nelle circostanze del caso di specie, le conseguenze per il giudice del rinvio del riconoscimento del diritto di un operatore economico di richiedere il perfezionamento di una notifica RAPEX sulla base del diritto dell'Unione.

82. In forza di una costante giurisprudenza della Corte, il principio d'interpretazione conforme esige che i giudici nazionali si adoperino al meglio, nei limiti delle loro competenze, prendendo in considerazione il diritto interno nel suo insieme e applicando i metodi d'interpretazione riconosciuti da quest'ultimo, al fine di garantire la piena efficacia del diritto dell'Unione e di pervenire a una soluzione conforme allo scopo perseguito da quest'ultimo<sup>70</sup>.

<sup>70</sup> V., ad esempio, sentenze del 24 gennaio 2012, Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, punto 27), e del 13 luglio 2016, Pöpperl (C-187/15, EU:C:2016:550, punto 43).

83. Al riguardo, il governo austriaco ha indicato che, ai sensi del diritto processuale amministrativo austriaco, quando una persona ha il diritto, sulla base di una disposizione direttamente applicabile del diritto dell'Unione, di chiedere a un'autorità amministrativa di adottare una determinata linea di condotta, l'autorità interessata è tenuta, qualora non accolga tale richiesta, a prendere una decisione al riguardo. Ne consegue che il riconoscimento di un diritto di un operatore economico di richiedere il perfezionamento di una notifica RAPEX, sulla base dei Trattati, modificherebbe la valutazione dei possibili rimedi nel diritto processuale amministrativo austriaco. Il rifiuto della competente autorità di prendere in considerazione la richiesta della Funke potrebbe quindi essere qualificato come un atto amministrativo, che a sua volta consentirebbe un controllo giurisdizionale ai sensi del diritto austriaco.

84. In siffatte circostanze, mi sembra possibile un'interpretazione conforme alle prescrizioni del diritto dell'Unione. Tuttavia, nella ripartizione dei compiti tra i giudici nazionali e la Corte di giustizia nell'ambito del procedimento pregiudiziale, tale verifica spetta al giudice del rinvio.

## V. Conclusione

85. Tutto ciò considerato, propongo alla Corte di rispondere alla questione pregiudiziale sottoposta dal Verwaltungsgerichtshof (Corte amministrativa, Austria) nei termini seguenti:

La direttiva 2001/95/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 dicembre 2001, relativa alla sicurezza generale dei prodotti, in particolare l'articolo 12 e l'allegato II, il regolamento (CE) n. 765/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 luglio 2008, che pone norme in materia di accreditamento e vigilanza del mercato per quanto riguarda la commercializzazione dei prodotti e che abroga il regolamento (CEE) n. 339/93, in particolare gli articoli 20 e 22, e la decisione di esecuzione (UE) 2019/417 della Commissione, dell'8 novembre 2018, recante linee guida per la gestione del sistema d'informazione rapida dell'Unione europea «RAPEX», istituito a norma dell'articolo 12 della direttiva 2001/95/CE relativa alla sicurezza generale dei prodotti e del suo sistema di notifica

devono essere interpretati nel senso che la responsabilità principale dell'esattezza delle informazioni trasmesse attraverso la procedura di notifica RAPEX ricade sullo Stato membro notificante, ma il diritto di un operatore economico di richiedere il perfezionamento di una notifica RAPEX non deriva direttamente da tali disposizioni.

Tale diritto, tuttavia, può essere desunto dal divieto di misure di effetto equivalente a una restrizione quantitativa sancito dall'articolo 34 TFUE.

Gli Stati membri hanno l'obbligo di offrire tutela giurisdizionale a tutti gli operatori economici che facciano valere che una notifica RAPEX incompleta costituisce nei loro confronti un ostacolo ingiustificato agli scambi.